

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Les Recours en Interprétation devant les Tribunaux administratifs

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(*Sciences politiques et économiques*)

Présentée et soutenue le Jeudi 5 Juin 1930, à 2 heures

PAR

Marie LAINÉ

Lauréate de la Faculté de Droit de Paris

Rédacteur à la Section du Contentieux du Conseil d'État

JURY :

Président : M. MESTRE.

Suffragants : M. J. BARTHÉLEMY.

M. LAFERRIÈRE.

PARIS

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1930

Les Recours en Interprétation
devant les
Tribunaux administratifs

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Les Recours en Interprétation devant les Tribunaux administratifs

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(*Sciences politiques et économiques*)

Présentée et soutenue le Jeudi 5 Juin 1930, à 2 heures

PAR

Marie LAINÉ

Lauréate de la Faculté de Droit de Paris

Rédacteur à la Section du Contentieux du Conseil d'État

JURY :

Président : M. MESTRE.

Suffragants : M. J. BARTHÉLEMY.

M. LAFERRIÈRE.

PARIS

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1930

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
Thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs**



INTRODUCTION

§ 1. — OBJET DE LA PRÉSENTE ÉTUDE

Les tribunaux sont chargés de dire le droit à l'occasion des litiges qui leur sont soumis. Or, la constatation de la règle de droit applicable à une espèce donnée ne va pas toujours sans difficulté. Ce serait une erreur de croire que le juge n'a qu'à puiser dans l'arsenal des textes pour y trouver immédiatement les solutions dont il a besoin. Nous sommes placés sous le régime du droit écrit, c'est-à-dire que, chez nous, toute règle de droit est, en principe, contenue dans un texte. Mais, si complets et si bien faits que soient les textes, leur simple lecture ne suffit pas toujours pour permettre de déterminer de façon précise la règle de droit. S'il en était ainsi, un bon nombre de procès seraient supprimés. Il est impossible de tout prévoir dans les textes : on sait d'ailleurs que ce ne sont pas les législations qui se sont flattées de résoudre à l'avance toutes les difficultés qui pourraient se présenter en pratique qui sont le plus facile à appliquer. D'autre part il est inévitable que les textes existants ne soient pas toujours d'une clarté absolue, ne laissant place à aucune hésitation sur leur signification exacte. Certains textes contenant une règle de droit émanent d'ailleurs de particuliers qui n'ont pas su exprimer clairement leur volonté. Enfin les textes illégaux ne doivent pas être appliqués. Le juge est donc appelé à

déterminer si les textes relatifs au litige qui lui est soumis sont ou non valables et doivent être retenus pour la solution de ce litige.

La constatation de la règle de droit est par suite, le plus souvent, le résultat d'une recherche qui a pu être plus ou moins aisée. Le juge a dû se demander quels étaient les textes qui contenaient la règle, écarter ceux qui étaient illégaux, déterminer le sens exact de ceux qu'il avait retenus. Ces différentes questions sont d'ailleurs souvent intimement liées : c'est parce que tel sens doit être attribué à tel acte que cet acte est ou non régulier, qu'il s'applique ou non à l'espèce en cause.

L'étude critique des textes à laquelle se livre le juge pour constater la règle de droit porte le nom d'interprétation. Etymologiquement, le mot interprétation comprend un radical qu'on retrouve dans des mots de langues différentes signifiant connaître, demander, interroger, et qui s'apparente également à un terme désignant l'intelligence (1). En somme, il implique l'idée d'une recherche, d'un choix. C'est en effet un choix que le juge opère entre les différentes solutions juridiques que comportent les textes qu'il doit appliquer. Bien entendu, il faut qu'il puisse réellement choisir entre plusieurs solutions : il ne doit pas, sous prétexte d'interprétation, dénaturer des règles claires, qu'il doit appliquer. Car le juge applique le droit, il ne le crée pas. Mais, lorsque plusieurs règles peuvent se dégager d'un même texte, c'est le juge qui a qualité pour dire celle qui doit être regardée sinon comme

(1) Littré, *Dictionnaire*.

la vérité tout court, qui est bien difficile à atteindre dans le domaine du droit comme dans les autres domaines, mais comme la vérité légale, c'est-à-dire celle qui est conforme à l'ordre social et qui doit être sanctionnée par lui.

Ce travail d'interprétation a des degrés différents et laisse plus ou moins place à l'initiative personnelle du juge. Il n'est quelquefois pas très difficile de découvrir la règle de droit, lorsqu'elle est contenue dans les textes dont le sens ou la validité ne soulèvent pas d'objections ou soulèvent des objections sur lesquelles il est facile de décider. Mais, dans d'autres cas, on ne sait pas exactement quels textes doivent être appliqués, la validité de ces textes prête à discussion très sérieuse, leur sens est malaisé à dégager, parce qu'ils sont conçus en termes obscurs ou ambigus. Ou bien la règle qui se dégage des textes ne correspond pas aux conceptions juridiques ou sociales actuelles et doit, pour exprimer la vérité légale, recevoir une adaptation. Autant de questions auxquelles le juge doit donner une solution, car il doit toujours, à l'occasion des litiges qui lui sont soumis, découvrir et énoncer une règle de droit. Il ne pourrait s'en dispenser en déclarant qu'il lui est impossible de le faire parce qu'il ne sait quelle interprétation donner aux textes. L'article 4 du Code civil l'oblige, sous peine de déni de justice, à juger. A lui d'employer, pour trouver la vérité légale les meilleures méthodes. Le choix des méthodes d'interprétation est délicat, c'est une question qui ne rentre pas dans notre sujet, car nous n'étudions ici que ce qu'on pourrait appeler l'aspect extérieur du problème de l'interprétation. Mais on voit que la simple consultation des textes est souvent bien loin de suffire et

qu'il doit s'y ajouter un travail personnel du juge qui joue un rôle considérable (2).

Bien plus, si les textes sont muets, c'est-à-dire ne contiennent aucune règle applicable au litige, le juge ne peut refuser de juger, il doit énoncer la solution qui correspond à la vérité légale. Pour trouver cette solution, il ne s'agit plus d'interpréter des textes, puisque, par hypothèse, il n'y a pas de textes. Il faut faire une recherche personnelle. Dans ce cas peut-on parler encore d'interprétation ? En réalité le juge fait une véritable construction, il crée la règle de droit lui-même. Cependant on dit qu'il fait de l'interprétation, parce que sa recherche doit être conduite suivant certains principes, dans des domaines et suivant des procédés déterminés. Il n'est pas libre dans le choix de la solution qu'il énonce avec force de vérité légale. Il doit adopter celle qui aurait été vraisemblablement donnée par l'autorité à qui il appartenait de poser des règles de droit en la matière, c'est-à-dire celle qui correspond aux besoins économiques et aux conceptions juridiques actuellement en cours. Il interprète, par suite, non pas un texte, mais une volonté.

L'interprétation a donc plusieurs degrés. Il est intéres-

(2) Les hommes de la Révolution qui se méfiaient des tribunaux, auxquels ils ne voulaient laisser que l'application de la loi, pensaient supprimer le rôle personnel des juges en édictant des lois qui n'auraient pas besoin d'interprétation. Voir le passage d'un discours de Robespierre cité par Gény (*Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, t. I, p. 91) : « Ce mot de jurisprudence des tribunaux, dans l'acception qu'il avait dans l'Ancien Régime, ne signifie plus rien dans le nouveau : il doit être effacé de notre langue. Dans un Etat qui a une constitution, une législation, la jurisprudence des tribunaux n'est autre chose que la loi : alors il y a toujours identité de jurisprudence. »

sant de remarquer que les différents domaines qui connaissent la notion d'interprétation et d'interprète donnent également à ce dernier un rôle personnel plus ou moins considérable. L'interprète, c'est celui qui traduit un texte d'une langue dans une autre : rôle personnel presque nul, c'est au contraire la fidélité la plus absolue au texte qu'on exige de lui. L'interprète d'une œuvre musicale ou théâtrale exprime cette œuvre suivant son tempérament personnel; il ne disparaît pas complètement derrière l'auteur. Quant à l'interprétation en langage mathématique, elle consiste à donner un sens à des solutions algébriques qui semblent n'en pas avoir : c'est une véritable construction.

Il y a donc un contentieux de l'interprétation chaque fois que le juge fait œuvre d'interprète, c'est-à-dire qu'il se livre au travail de recherche de la règle de droit que nous venons d'indiquer. Cependant l'expression contentieux de l'interprétation n'est pas habituellement employée dans une acception aussi étendue et c'est également une signification beaucoup plus restreinte que nous allons lui donner au cours de ce travail. Ce qu'on appelle contentieux de l'interprétation c'est l'ensemble des cas où le juge joue *uniquement* le rôle d'interprète, c'est-à-dire où il se borne à déclarer qu'un acte est régulier ou qu'il a tel sens. Il y a un contentieux de l'interprétation aussi bien devant les tribunaux judiciaires que devant les tribunaux administratifs. C'est seulement le contentieux administratif de l'interprétation que nous envisagerons ici, et nous n'étudierons, dans ce contentieux, que les recours en interprétation proprement dits, c'est-à-dire ceux qui ont pour objet de faire fixer le sens d'un texte. Mais, pour situer ces

recours, nous allons d'abord jeter un coup d'œil d'ensemble sur tous les cas où le juge administratif statue uniquement sur des questions d'interprétation.

§ 2. — VUE D'ENSEMBLE DU CONTENTIEUX DE L'INTERPRÉTATION

I. SON CARACTÈRE EXCEPTIONNEL

Les recours en interprétation présentent un caractère exceptionnel. Normalement, le travail du juge n'aboutit pas à une interprétation, laquelle est en somme une simple déclaration. Les tribunaux, en effet, ne sont pas chargés de rechercher et d'énoncer les règles de droit en elles-mêmes, ni de donner, comme la Doctrine, des solutions à des difficultés qui ne se présentent pas en pratique mais qui *pourraient* se présenter. Leur intervention ne peut se produire que lorsqu'il existe une difficulté à trancher et que cette difficulté leur est soumise. Il faut, pour que le recours au juge soit ouvert, qu'un acte ou une situation constituent une atteinte au droit. « Il y a lieu » dit M. Duguit « à juridiction si une volonté quelconque (3), celle d'un particulier ou celle d'un agent public, prétend qu'il y a un acte, une attitude, une situation contraires au droit ».

Quel est alors le rôle du juge en présence de cette atteinte prétendue au droit ? Il recherche d'abord si elle est réelle. Mais il ne se borne pas à une constatation. Il prend des mesures pour faire cesser l'atteinte au droit. On ne

(3) M. Duguit remarque qu'il n'y a pas forcément deux volontés opposées. Une seule prétention suffit.

demande pas uniquement au juge de dire le droit, on lui demande de l'appliquer à l'espèce qui lui est soumise. Les mesures qu'on demande au juge de prendre, et qui ont pour objet soit de faire respecter ou rétablir le droit méconnu, soit, si l'atteinte présente une caractère définitif et irréparable, d'assurer au titulaire, sous une autre forme, les avantages qu'il en retirerait, sont contenues dans une décision, qui, en elle-même est un acte administratif, mais qui a pour caractéristique de n'être pas laissée au libre choix du juge, et d'être obligatoirement celle qu'impose le droit. C'est pour prendre sa décision, qui doit être motivée par la règle de droit, que le juge est amené à rechercher celle-ci et à interpréter les textes qui la contiennent. En somme l'interprétation est un moyen pour arriver à la constatation de la règle de droit, qui a elle-même pour objet de déterminer la solution à donner au litige. On voit que le juge n'interprète pas pour décider du sens ou de la validité d'un texte; il interprète parce qu'il a une décision à prendre. L'interprétation ne peut dès lors se détacher de la décision, l'acte juridictionnel normal comprend ces deux éléments.

En général l'interprétation et la décision sont faites par le même juge. Il convient d'insister sur le lien qui unit ces deux opérations; la décision est la conséquence de l'interprétation. Par suite, lorsque celle-ci est donnée, elle entraîne fatalement une certaine décision, à l'exclusion de toute autre. M. Duguit a fortement insisté sur le lien qui unit l'interprétation à la décision (4), il le compare à

(4) Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel* (3^e éd.), t. II, p. 430.

celui qui, dans un raisonnement syllogistique, rattache les prémisses à la conclusion. Il est donc tout à fait naturel que ce soit la même autorité, c'est-à-dire le juge, qui recherche et applique la règle de droit. Les jugements comprennent ordinairement deux parties : les motifs et le dispositif. Les premiers correspondent à l'interprétation, ils dégagent la règle de droit. Le dispositif, c'est la décision appliquant cette règle à l'espèce. Ces deux parties sont en liaison étroite : un jugement dont le dispositif ne correspondrait pas aux motifs serait irrégulier et devrait être annulé (5).

II. LES DEUX SÉRIES DE RECOURS EN INTERPRÉTATION

Dans certains cas, pour un même litige, l'interprétation et la décision ressortissent à deux juges différents. Cela se produit lorsque le juge qui doit prendre la décision n'est pas compétent pour fixer le sens ou la validité de tous les textes contenant la règle de droit qu'il doit appliquer. Certains textes sont soustraits à son étude critique et ne peuvent être interprétés que par un autre juge. Il se produit alors un partage de compétences entre les deux tribunaux, celui de la décision et celui de l'interprétation. Ce dernier ne fait qu'une interprétation dont il ne tire pas lui-même la conséquence relativement au litige et dont l'application est faite par le juge de la décision.

Voilà une série de cas où le juge ne fait que l'interprétation. Ils forment le premier groupe des recours du

(5) Conseil d'Etat, 23 décembre 1927, *héritiers Decaerville, Lebon*. p. 1255. Les arrêts cités dans cette étude sans indication du tribunal par lequel ils ont été rendus, sont des arrêts du Conseil d'Etat. La page est celle du *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat* où ils sont rapportés.

contentieux de l'interprétation. On les appelle recours en interprétation *sur renvoi*, parce que la question d'interprétation est renvoyée par le juge de la décision. Les questions renvoyées sont de deux sortes. Ou bien elles portent sur le sens d'un texte, ce sont les recours en interprétation proprement dits. Ou bien elles sont relatives à la validité d'un texte : ce sont les recours en appréciation de validité.

Tous ces recours ne constituent pas une exception à la règle d'après laquelle l'interprétation se rattache toujours à une décision. L'interprétation n'y doit pas, en effet, être considérée en dehors de la décision à prendre par le juge du fond, elle n'est faite que pour permettre cette décision : les deux juges collaborent à la solution d'une même instance.

Mais le contentieux de l'interprétation comprend un second groupe de recours qui sont beaucoup plus délicats à étudier parce que les questions d'interprétation sur lesquelles ils demandent au juge de se prononcer ne se rattachent, en apparence du moins, à aucune décision. Pour comprendre comment de tels recours peuvent se produire, il faut encore revenir au lien qui unit, dans un jugement ordinaire, l'interprétation à la décision et qui fait de la seconde la conséquence inéluctable de la première. Sans prendre parti sur le point de savoir si ce lien est ou non l'élément caractéristique de l'acte juridictionnel (6), on

(6) Il y a eu à ce sujet une controverse entre M. Duguit qui voyait le criterium de l'acte juridictionnel dans la manière de raisonner du juge et M. Jèze qui place ce criterium dans le pouvoir du juge de faire une constatation avec force de vérité légale. Voir Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel* (3^e édit.), t. II, p. 432 et 442, et Jèze, *Les principes généraux du Droit administratif* (2^e édit), p. 35 et suivantes.

peut au moins affirmer que l'interprétation est la partie essentielle du travail du juge, la seule pour laquelle l'intervention de celui-ci est indispensable, puisque seul le juge possède le pouvoir de fixer avec force de vérité légale le sens ou la valeur qu'il faut attribuer à un texte. Mais il ne semble pas également indispensable que le juge tire lui-même les conséquences des constatations qu'il a faites, puisque cette opération présente un caractère en quelque sorte automatique, et ne laisse place à aucune appréciation de la part de celui qui en est chargé. On conçoit très bien que le juge abandonne à quelqu'un d'autre le soin de faire au litige l'application de la règle qu'il a dégagée. Il peut en charger un administrateur, c'est ce qui se passe lorsque le Conseil d'Etat, après avoir énoncé la règle applicable à la liquidation d'une pension ou d'une indemnité, renvoie devant le Ministre pour qu'il soit procédé à cette liquidation. Il pourrait le faire lui-même, mais il ne possède pas tous les éléments, il lui manque ceux qui ne faisaient pas l'objet du litige, il charge donc le Ministre d'agir à sa place. Naturellement, la décision ministérielle doit se conformer aux principes posés par celle du juge, dont elle constitue en somme le dispositif. D'où la conséquence que les décisions administratives prises en exécution de jugements ne peuvent, lorsqu'elles se bornent à exécuter ces jugements et qu'elles n'y ajoutent pas, être l'objet de recours, puisque ce serait remettre en question la chose jugée (7).

Mais il se peut également que la conséquence de l'interprétation soit tirée par les parties elles-mêmes. Celles-ci

(7) *Commune de Saint-Gence*, 31 mai 1911, p. 654.

ne s'adressent en effet au juge que parce qu'elles ne sont pas qualifiées pour décider de la question d'interprétation qui les divise. Lorsqu'elles sont fixées sur cette interprétation, il ne peut plus y avoir d'hésitation sur la solution à donner à leur litige, puisqu'à une interprétation ne correspond qu'une décision. On comprend que les parties soient amenées, dans certains cas, à demander au juge de trancher uniquement la question d'interprétation, se chargeant de résoudre elles-mêmes leur litige, lorsqu'elles seront en possession de l'interprétation qui a force de vérité légale. Ou plutôt, le litige se résoudra tout seul, puisqu'il ne pourra plus y avoir de prétentions opposées.

Nous verrons ultérieurement les avantages que les intéressés peuvent trouver à ce procédé et à ce recours qu'on peut qualifier de recours *direct*, car il porte directement sur une question d'interprétation, sans que le juge soit amené à examiner celle-ci à l'occasion d'une décision à prendre. Dès maintenant, nous pouvons en signaler un. On peut se demander ce que vaut le système exposé plus haut d'après lequel le recours contentieux n'est possible que lorsqu'on justifie d'une violation d'un droit. Il ne protège les droits qu'une fois qu'ils ont été méconnus. Or, dans bien des cas, la méconnaissance du droit provient de l'ignorance de la règle de droit. Celle-ci était obscure, soit parce que les termes dans lesquels elle était exprimée étaient peu intelligibles, soit parce que la validité de certains des actes qui la contenaient était douteuse, soit parce qu'on ne savait où la trouver. Si toutes ces questions avaient été résolues et si la règle avait été constatée avec force de vérité légale par le juge, puisque lui seul a qualité

pour faire une telle constatation, chaque partie aurait respecté les droits de l'autre. Pas d'atteinte au droit, par conséquent pas de litige. On ne peut contester qu'un tel système offrirait certains avantages sur celui qui consiste à attendre que le droit ait été violé, de façon peut-être irréparable, pour prendre des mesures destinées à réparer cette violation. Et, puisque le juge est chargé d'énoncer la règle de droit une fois qu'elle est méconnue, ne pourrait-il la fixer pour empêcher qu'on ne la méconnaisse ? S'il en était ainsi, on verrait se développer des recours en interprétation directe, soulevant comme unique question celle du sens ou de la validité d'un acte.

Des recours de cette nature ne seraient pas, cependant, sans présenter des inconvénients assez graves. Ils feraient des tribunaux, s'ils étaient ouverts sans limites, des organes de consultation et non de jugement. Aussi a-t-on mis à leur fonctionnement certaines restrictions destinées à ne leur permettre que lorsqu'ils se rattachent véritablement à un litige. Mais l'utilité d'une intervention du juge dans le sens que nous venons d'indiquer s'est fait sentir depuis longtemps. Elle a déterminé chez nous le développement de recours directs concernant soit la légalité soit l'interprétation proprement dite des actes contenant une règle de droit.

Pour la validité, le développement a consisté à permettre aux intéressés de faire annuler directement les actes illégaux qui pouvaient leur nuire, sans avoir besoin d'attendre que ces actes leur fussent opposés au cours d'une instance engagée pour faire respecter le droit auquel ils auraient porté atteinte. Ces recours forment ce qu'on

appelle le *contentieux de la légalité* (8). L'acte juridictionnel que fait le juge devant lequel ils sont présentés comporte presque uniquement une constatation ayant force de vérité légale : celle de la légalité ou de l'illégalité de l'acte entrepris. Le juge ne tire qu'une seule conséquence de cette constatation ; il annule l'acte ou rejette le pourvoi. Cependant, cette dernière opération constitue une décision, ce que M. Jèze appelle un acte complémentaire de la constatation. Aussi ne fait-on pas entrer généralement le contentieux de la légalité dans celui de l'interprétation, quoi qu'il y ait entre eux cette ressemblance capitale que la constatation faite par le juge est l'élément essentiel de l'acte juridictionnel. Seulement, dans le contentieux de la légalité, elle n'en est pas l'élément unique, tandis que dans le contentieux de l'interprétation aucun acte complémentaire ne vient s'y ajouter.

Le contentieux de la légalité n'a pu se développer que pour les actes dont la validité peut être l'objet d'un examen critique de la part du juge. Pour ceux dont la validité ne peut être discutée en justice, il ne peut être question de recours direct. C'est ce qui se passe chez nous pour les lois. C'est une question assez controversée que celle de savoir si l'exception d'inconstitutionnalité existe dans notre droit. De nombreux auteurs l'admettent (9), mais les tribunaux ne se sont pas, jusqu'ici, reconnu le pouvoir d'écarter

(8) Sur le contentieux de la légalité, voir Jèze : *L'acte juridictionnel et la classification des recours contentieux*, in *Revue du Droit Public*, 1909, p. 667 et suivantes.

(9) Voir Haurion, *Précis élémentaire de Droit Constitutionnel*, pp. 301-306.

au cours des instances engagées devant eux l'application des lois qu'ils estimaient inconstitutionnelles. Ou, du moins, ils ne l'ont fait que très timidement. Dans ces conditions, le recours direct contre les lois inconstitutionnelles ne peut évidemment fonctionner.

Un tel recours n'existe d'ailleurs nulle part, même dans les pays qui permettent au juge de contrôler la constitutionnalité des lois qu'ils sont appelés à appliquer. Dans ces pays, le contrôle ne peut être exercé que sous forme d'exception : l'annulation d'une loi ne peut être obtenue par voie principale. Il est vrai qu'en Amérique les citoyens peuvent, même en dehors de toute instance soulevant la question d'inconstitutionnalité d'une loi, demander aux Cours d'ordonner aux fonctionnaires de ne pas appliquer une loi inconstitutionnelle (10). Un tel ordre équivalait à une annulation et une annulation *erga omnes*. Mais, chez nous, il n'y a rien de semblable. On pourrait d'ailleurs se demander qui aurait qualité pour annuler les lois. On a remarqué que le développement des recours directs en annulation ne s'était produit que parce que les juges chargés d'annuler les actes illégaux étaient, avec plus ou moins d'indépendance, des rouages de l'autorité même dont émanent ces actes (11). De sorte que les recours en annulation sont, par leur nature, des recours gracieux et que le contrôle de légalité qu'ils entraînent ressemble beaucoup à une autolimitation. Or, même si l'exception d'inconstitutionnalité était admise en France sans discussion, on ne

(10) Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, p. 28.

(11) Alibert, *loc. cit.*, p. 24.

voit pas devant quelle juridiction pourraient se développer les recours directs en annulation des lois. Nous ne possédons pas de « juridiction législative » (on parle plutôt de juridiction constitutionnelle). La création en a été proposée (12), mais jusqu'ici sans résultat. On se contente de l'autolimitation exercée par le Parlement lui-même et qui n'a rien de juridictionnel. Elle consiste simplement en ce que tout membre du Parlement peut, au moment où un projet ou une proposition de loi va être délibéré, instituer un débat sur le caractère inconstitutionnel qu'il croit apercevoir dans le texte soumis à l'examen des Chambres.

Le recours direct n'existe pas davantage contre les actes d'une autorité qu'il ne faut pas confondre avec l'autorité administrative, bien qu'elle soit exercée par les mêmes organes que celle-ci ; c'est l'autorité gouvernementale. Les actes dits *de gouvernement* ne peuvent faire l'objet d'une exception d'illégalité, on sait que le Conseil d'Etat se refuse toujours à apprécier leur validité, lorsqu'ils sont invoqués devant lui. Ces actes ne peuvent pas être attaqués par des recours directs en annulation.

Il ne peut donc exister de recours directs que contre les actes dont la validité peut être appréciée par un juge. Nous ne nous occuperons pas des recours dirigés contre ceux des actes contenant une règle de droit qui émanent de la volonté des particuliers et créent des règles de droit privé : ils n'intéressent pas le droit administratif. Mais les règles de droit sont, en général, édictées

(12) Haurion, *loc. cit.*, p. 300. Voir le compte rendu de la discussion intervenue à ce sujet à la session de 1928 de l'Institut International de Droit Public, in *Revue du Droit Public*, 1928, p. 775.

par une autorité étrangère à ceux à qui elles s'imposent. Les autorités qui ont le pouvoir de créer des règles de droit sont au nombre de trois : l'autorité législative, l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. Contre les lois, nous avons vu qu'il n'existait pas de recours directs, mais nous trouvons des recours de cette nature contre les jugements et les actes de l'Administration.

Contre les jugements d'abord. Le juge ne crée pas de règles de droit, en ce sens que les règles qu'il applique n'émanent pas de lui : il n'est pas libre de choisir la solution à donner aux litiges qui lui sont soumis. Mais, lorsqu'une décision est rendue, elle devient un élément de la règle de droit, puisqu'elle a force de vérité légale. On peut dès lors être amené à discuter sa légalité. Pour cela il existe un recours direct, le recours en cassation. Il faut d'ailleurs remarquer que le recours direct est quelquefois le seul moyen de faire reconnaître l'illégalité d'une décision de justice. Nous verrons ultérieurement que cette illégalité ne peut pas être reconnue lorsque le jugement a acquis l'autorité de la chose jugée.

Le recours en cassation n'est ouvert qu'aux parties en cause ou représentées devant le tribunal dont la décision est attaquée. Quant à ceux qui sont restés étrangers au procès primitif, ils peuvent contester la régularité du jugement par la voie de la tierce opposition, mais seulement lorsque le jugement a porté atteinte à un droit leur appartenant (13). Un simple intérêt ne leur donne pas qualité pour agir.

Pour les actes de l'Administration, le recours direct qui

(13) *Baumann*, 29 novembre 1929.

peut être dirigé contre eux est bien connu : c'est le recours pour excès de pouvoir (14). Que ce recours ait eu comme origine l'utilité pour les particuliers de faire examiner à l'avance, à titre préventif, la régularité des actes de l'Administration, nous en voyons une preuve dans ses conditions primitives de recevabilité. La théorie du recours parallèle avait pour effet de le fermer à ceux dont un droit était méconnu, et qui pouvaient, au moyen d'un recours dit de pleine juridiction, faire discuter la légalité des actes de l'Administration par le juge chargé de prendre les mesures destinées à faire respecter ce droit. Autrement dit, il était réservé à ceux qui avaient intérêt à être fixés sur la légalité de l'acte attaqué, mais qui n'auraient pu le faire par aucun autre recours, parce qu'ils ne pouvaient justifier d'un droit lésé. Mais on sait que le recours pour excès de pouvoir n'est plus maintenant considéré comme un *ultimum subsidium* : il peut être employé dans des cas où un juge pourrait être appelé à prendre des mesures destinées à rétablir un droit lésé. On peut détacher de l'instance complexe qui devrait être soumise au juge qui a qualité pour prendre ces mesures la seule question de légalité (15).

(14) Le recours pour excès de pouvoir, qu'on n'a pas l'habitude de ranger parmi les recours du contentieux de l'interprétation, s'en rapproche cependant beaucoup. Il est classique de le comparer au recours en appréciation de validité sur renvoi qui, lui, fait partie du contentieux de l'interprétation. Voir cette comparaison dans Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. II, p. 624 ; Appleton, *Traité élémentaire du contentieux administratif*, p. 650 ; Daresté, *Les voies de recours contre les actes de la puissance publique*, p. 462 et suiv. ; Fliniaux, *Le recours en appréciation de validité*, Mélanges, Haurion, p. 327.

Voilà le développement qu'ont reçu les recours directs en appréciation de validité. Il faut remarquer qu'ils ne peuvent être exercés que pendant un temps assez bref : il y a des délais pour le recours en cassation et le recours pour excès de pouvoir. En effet, si l'annulation d'un acte contenant une règle de droit pouvait être prononcée longtemps après que cet acte est intervenu, il y aurait trouble dans l'ordre juridique qui a besoin de stabilité. Mais d'un autre côté, il serait évidemment injuste et choquant de consacrer à tout jamais l'illégalité dont cet acte est entaché. Ces deux idées se concilient de la manière suivante. L'illégalité d'un acte ne peut être déclarée à titre principal et cet acte ne peut être annulé que pendant un délai assez bref. Mais après l'expiration de ce délai, les tribunaux peuvent néanmoins la reconnaître lorsqu'elle est invoquée à titre accessoire, comme élément de la solution d'un litige porté devant eux. C'est ainsi que le Conseil d'Etat ne peut annuler la révocation illégale d'un employé municipal lorsque le délai du recours pour excès de pouvoir est expiré, mais il tient compte de cette illégalité lorsqu'il est saisi par cet employé d'un recours tendant à l'allocation d'une indemnité pour congédiement injustifié (16). L'acte reste valable, mais on répare l'atteinte qu'il a causé au droit du particulier. Cependant, il est certains actes dont l'illégalité ne peut plus être invoquée lorsque le délai du recours direct est expiré. Ce sont les jugements

(15) Arrêt *Lafage*, 8 mars 1912, p. 348, avec les conclusions de M. Pichat.

(16) *Sauvagniac*, 23 janvier 1930. — Voir également *Bacon*, 3 août 1928.

qui ont acquis l'autorité de la chose jugée. On veut mettre fin aux procès qui renaîtraient sans cesse. Quelle est l'étendue de l'autorité de la chose jugée, à quelles parties du jugement et vis-à-vis de qui s'impose-t-elle, ce sont des questions que nous n'examinerons pas ici.

Voyons maintenant comment se sont développés les recours en interprétation proprement dite, ceux qui ont pour objet de faire déclarer par le juge quel est le sens qu'il faut attribuer à un acte dont les termes prêtent à discussion. Ils auraient pu, comme ceux que nous venons d'étudier, s'écarter du contentieux de l'interprétation et aboutir à autre chose qu'une simple déclaration. C'est ce qui serait arrivé si la déclaration du juge avait eu une portée générale, si les tribunaux avaient pu refaire l'acte en lui donnant une forme claire. On aurait eu ainsi un *contentieux de la réglementation*. Ce contentieux existait dans notre ancien droit avec la pratique des arrêts de règlement. Le juge indiquait comment il interpréterait tel texte dont il fixait le sens.

Ce contentieux ne s'est pas maintenu chez nous parce qu'il consacrait un système que l'on voulait condamner, celui de la confusion des fonctions entre le juge et l'auteur de l'acte. En effet si, comme nous allons le voir bientôt, l'interprétation d'un texte obscur donnée par le juge au cours d'un litige et dont les effets sont limités à ce litige constitue un acte de juridiction et rentre dans l'exercice de la fonction judiciaire, il n'en est pas de même de l'arrêt de règlement qui fixe par voie d'autorité et envers tous les intéressés le sens d'un acte. En réalité, par cet arrêt, le juge refait l'acte ; même s'il ne le modifie pas

et si son interprétation est conforme à la conception de l'auteur de l'acte, tout se passe comme si ce dernier faisait lui-même un nouvel acte, expliquant le premier. Or ce nouvel acte émane du juge : il y a substitution de l'autorité du juge à celle de l'auteur de l'acte et confusion de fonctions.

Les recours tendant à l'interprétation des actes obscurs se sont donc développés dans le cadre du contentieux de l'interprétation. Ils aboutissent à de simples déclarations dont les effets sont limités aux parties. Ces recours s'appliquent-ils à tous les actes contenant une règle de droit ? Pour quels actes fonctionnent-ils devant la juridiction administrative ? Faut-il les ouvrir très largement, ou faut-il prendre des précautions pour empêcher les demandes d'interprétation peu fondées, relatives à des textes clairs dont on essaierait d'obtenir la modification. Nous examinerons toutes ces questions ultérieurement, lorsque nous étudierons le recours direct en interprétation.

Ce que nous retiendrons de ce coup d'œil d'ensemble que nous venons de jeter sur le contentieux de l'interprétation, c'est que les cas où le juge est appelé à fixer le sens d'un acte obscur et à ne faire que cela sont de deux sortes. Il peut le faire à *la demande d'un autre juge*, qui a besoin, pour résoudre un litige qui est porté devant lui, de savoir quelle signification doit être attribuée à un texte, et qui ne peut fixer lui-même cette signification. Ceci, c'est le contentieux de l'interprétation sur renvoi. D'autre part, le juge peut être saisi *par les particuliers* de recours tendant uniquement à l'interprétation d'un acte. C'est le contentieux direct de l'interprétation.

Nous allons étudier successivement ces deux séries de recours en interprétation. Ce n'est que lorsque nous aurons terminé cette étude que nous pourrons utilement, et mieux que nous n'avons pu le faire dans cette introduction, comparer les deux recours et voir s'ils peuvent être rattachés à un principe commun.

PREMIÈRE PARTIE

LE RECOURS EN INTERPRÉTATION SUR RENVOI

CHAPITRE PREMIER

LES CAS DE RENVOI POUR INTERPRÉTATION

SECTION I : CARACTÈRE DES RÈGLES QUI ENTRAÎNENT

LE RENVOI POUR INTERPRÉTATION :

CE SONT DES RÈGLES DE COMPÉTENCE

Le juge doit toujours énoncer la règle de droit : il ne peut, avons-nous vu, s'en dispenser sous prétexte que les textes seraient muets et obscurs. On peut se demander si l'obligation ainsi imposée au juge ne constitue pas une atteinte au principe de la séparation des fonctions. Nous ne parlons pas du principe de la séparation des pouvoirs : on est à peu près d'accord pour reconnaître qu'il est d'ordre plus mystique que juridique. Mais la séparation des fonctions est reconnue formellement dans notre droit. La loi des 16-24 août 1790 établit d'une part la séparation des fonctions législatives et judiciaires, de l'autre celle des fonctions administratives et judiciaires. Or, si le juge doit toujours énoncer la règle de droit, il est amené, lorsque cette règle ne présente pas un caractère de clarté et d'évidence, à interpréter des textes. Dans cette interprétation, son rôle personnel est quelquefois de premier plan; il peut même, avons-nous vu, faire de véritables constructions en dehors des textes. Dans ce cas, n'empiète-t-il pas

sur les attributions des autorités chargées de créer les règles de droit, et ne remplit-il pas des fonctions qui ne lui appartiennent pas. N'y a-t-il pas, par suite, confusion de fonctions ?

Cette manière de raisonner serait fausse, parce qu'elle part d'une conception erronée de la séparation des fonctions. Celle-ci n'est pas, en effet, un principe d'ordre théorique, c'est une règle d'organisation pratique. On a montré que la notion qu'il fallait substituer à celle de la séparation des pouvoirs, laquelle ne correspond à rien et porte en elle sa contradiction (comment la réunion de pouvoirs limités peut-elle constituer la souveraineté nationale, qui est illimitée ?) c'est celle d'un pouvoir social unique, le Roi sous l'Ancien Régime, la Nation depuis la Révolution. A ce pouvoir incombent différentes charges sociales. On en distingue assez généralement quatre : la législation, le gouvernement, l'administration et la justice. L'exercice de ces charges implique la disposition de la force publique. Qui va les exercer ? C'est une question d'organisation pratique. Sous l'Ancien Droit elles étaient réunies dans la personne du Roi, ou, pour parler exactement, tout l'effort de la royauté a consisté à essayer de les réunir effectivement dans les mains du Roi. C'est ainsi que les rois se sont efforcés de réaliser la formule « toute justice émane du roi » en supprimant les juridictions communales et seigneuriales et en soumettant le Parlement au contrôle du Conseil du Roi ; qu'ils ont concentré l'administration aux mains de leurs agents immédiats, les intendants ; qu'ils ont donné aux ordonnances royales la primauté sur toute autre source de droit.

Mais, — et c'est ici qu'intervient la fameuse formule de Montesquieu, « le pouvoir arrête le pouvoir » —, il est fatal que, si les mêmes individus ou organismes exercent toutes les charges ou même seulement s'ils en cumulent plusieurs, ces individus ou ces organismes deviennent trop puissants, et, par suite, oppresseurs. On équilibrera donc les forces des organes investis de la puissance publique en répartissant les charges sociales entre les autorités différentes chargées de remplir chacune un certain rôle et de ne remplir que ce rôle. A cette limitation on trouvera d'ailleurs un autre avantage que celui de prévenir le risque de tyrannie : c'est que chaque autorité, spécialisée dans sa tâche donnée, sera bien plus apte à la remplir que si elle devait disperser son activité dans des domaines différents. Cette spécialisation est d'ailleurs un si grand bien qu'elle existe dans l'organisation intérieure de chaque autorité : ainsi l'autorité administrative comprend l'administration active et l'administration délibérante.

Mais si, pratiquement, il est bon de séparer les fonctions, théoriquement aucun principe juridique supérieur n'y oblige. On doit équilibrer des forces : point n'est besoin d'être très versé en physique ou en mathématique pour savoir que l'équilibre entre plusieurs forces peut être obtenu par des combinaisons différentes. La répartition des charges entre les différentes autorités est une question d'art politique dont la solution varie suivant les époques et suivant les pays. Peut-on réunir plusieurs charges entre les même mains ? Certainement, si on estime, d'une part que ce cumul de fonctions ne va pas investir les autorités

qui en bénéficieront d'un pouvoir trop grand, de l'autre qu'il s'agit de fonctions qui peuvent être exercées de façon satisfaisante par les mêmes personnes. Ainsi, chez nous l'administration et le gouvernement sont réunis entre les mêmes mains.

Quand on a estimé utile de séparer les fonctions, une question se pose. De quels pouvoirs dispose une autorité pour remplir le rôle dont elle est chargée ? Il faut répondre qu'elle dispose de tous les pouvoirs qui sont nécessaires à l'accomplissement de sa mission, mais qu'elle n'en possède pas d'autres. Les pouvoirs d'une autorité sont déterminés par sa mission. Se peut-il que deux autorités exercent des pouvoirs semblables ? Sans doute : ce qui sépare les autorités, c'est qu'elles ne remplissent pas les mêmes fonctions. Mais elles peuvent, dans l'accomplissement de leur mission respective, se servir d'instruments identiques. Dira-t-on que deux ouvriers de professions différentes qui se servent d'un même outil, d'un marteau par exemple, font le même métier ? Donnons un exemple plus juridique. Le pouvoir d'édicter des dispositions par voie générale, portées sans considération d'espèce et de personnes, qui s'imposent aux individus sous une sanction juridictionnelle, appartient à la fois à l'autorité législative et à l'autorité administrative, qui pourtant, chez nous, sont séparées. Nous venons en effet de donner la définition de la loi matérielle, et, au point de vue matériel, il n'y a pas de différence entre la loi et le règlement (1).

C'est que la séparation des fonctions n'entraîne pas

(1) M. Duguit, Note sous Cass., civ., 24 octobre 1917, S. 1918-19-I-193 et *Traité de Droit Constitutionnel*, 2^e éd., t. II, p. 182, § 20.

celle des pouvoirs (2). Nous appelons pouvoirs les instruments dont les autorités se servent pour remplir leur rôle. Quand ces instruments peuvent servir pour des fins différentes, ils peuvent être employés concurremment par deux autorités pourvu qu'ils le soient dans un but différent. Il n'y a pas pour cela confusion entre les deux autorités en question. Dans l'exemple que nous avons cité, si l'autorité législative et l'autorité administrative édictent toutes deux des dispositions générales, c'est qu'elles ont, toutes deux, besoin de le faire pour remplir leur rôle respectif. La première pour faire les lois, la seconde pour surveiller et assurer l'exécution de ces lois.

Revenons maintenant à la question de l'interprétation des actes obscurs contenant une règle de droit pour nous demander si le pouvoir d'interpréter appartient normalement aux tribunaux chargés de juger les litiges qui nécessitent une interprétation. Est-il nécessaire pour que le juge accomplisse sa mission, c'est-à-dire pour qu'il dise le droit à l'occasion des litiges qui lui sont soumis ? Il est évident que oui. Pour pouvoir énoncer la règle applicable à l'espèce, le juge doit examiner tous les éléments d'où découle cette règle et connaître leur sens même — et surtout — lorsque ce sens est obscur. Dès lors l'interprétation appartient au juge. Peu importe qu'en s'y livrant il fasse parfois un acte analogue à celui de l'auteur de l'acte. Il faut d'ail-

(2) M. Appleton exprime cette idée dans une note sous Cass. req., 10 janvier 1921, *D.* 1921-I-49. Il appelle, il est vrai, pouvoir ce que nous appelons autorité, mais il n'y a qu'une différence de mots. « Chaque pouvoir », dit-il, « doit pouvoir pénétrer sur le terrain d'un des autres à l'occasion des actes de sa propre fonction, dans la limite où cela est nécessaire pour que cette fonction soit bien et utilement remplie. »

leurs remarquer que cette analogie n'existe qu'en ce qui concerne l'application de l'acte à l'espèce soumise au juge. L'interprétation est, en effet, limitée aux parties en cause, elle est sans effet pour tous les autres cas d'application de l'acte.

Le juge accomplit donc un acte de sa fonction en interprétant. Bien plus, s'il refusait d'interpréter il faillirait à sa mission, puisqu'il laisserait sans solution des litiges portés devant lui alors que son rôle est de résoudre ces litiges. L'expression employée par l'article 4 du Code civil est caractéristique : le juge qui refuserait d'interpréter commettrait un *déni de justice*. Elle implique bien que l'interprétation des textes d'où découle une règle de droit est une attribution essentielle du juge. Celui-ci ne peut en effet commettre un déni de justice que s'il n'accomplit pas un acte *de sa fonction*.

Mais la fonction du juge consiste à dire le droit à l'occasion des litiges qui lui sont soumis, et non pas de façon générale. Il ne peut, par suite, faire de l'interprétation par voie d'autorité, comme le faisaient les anciens Parlements dans les arrêts de règlement. Ces arrêts disaient le droit en dehors d'une espèce donnée, puisqu'ils s'appliquaient non pas seulement aux litiges soumis aux tribunaux, mais à tous les litiges futurs qui seraient portés devant eux. Cette pratique était irrégulière, parce que l'interprétation générale des textes ne rentre pas dans la fonction des tribunaux : elle leur est par suite interdite.

Nous arrivons à la conclusion de l'interprétation faite au cours d'un litige est un acte de juridiction, qui appartient au juge. Mais il ne faut pas confondre la juridiction

et la compétence. La première est, a-t-on dit, le pouvoir spécial de juger, la seconde est celui de juger tel ou tel fait, telle ou telle cause, telle ou telle personne. La juridiction est le pouvoir donné au juge d'exercer ses fonctions. La compétence est la mesure dans laquelle ces fonctions peuvent être exercées. Or, si l'interprétation d'un texte obscur est toujours comprise dans la juridiction, puisque c'est une partie essentielle de la mission des tribunaux, elle ne ressort pas toujours à la compétence d'un juge donné.

SECTION II : LA RÈGLE EJUS EST INTERPRETARI

§ 1. — *Sens de la règle*

Il a été longtemps de règle que l'interprétation d'un texte obscur, tout en constituant un acte de juridiction, ne pouvait être donnée que par l'auteur même du texte à interpréter. C'est ce qu'on exprimait par l'adage latin : *ejus est interpretari cujus est condere*. Le juge devait, par suite, surseoir à statuer pour demander à l'auteur de l'acte d'en fixer le sens. Lorsque l'acte émanait d'un organe juridictionnel la règle apparaissait bien dans son caractère de règle de compétence. Mais l'auteur de l'acte était, le plus souvent, un organe non juridictionnel, de qui on faisait, par l'application de la règle *ejus est*, un juge. En donnant l'interprétation, il accomplissait un acte de juridiction. Il s'agissait bien toujours d'une répartition de compétence entre deux juridictions : mais une de ces juridictions n'avait ce caractère qu'exceptionnellement, l'auteur de l'acte n'était juge que pour interpréter.

§ 2. — *Valeur de la règle*

Quelle est la valeur de la règle *ejus est* ? Au point de vue théorique, elle crée une confusion de fonctions au profit de l'auteur de l'acte à interpréter. Supposons que cet acte soit une loi : le législateur, appelé à en donner l'interprétation au cours d'un litige qui se déroule devant les tribunaux, accomplit un acte de juridiction. Cette confusion de fonctions n'est en elle-même, nous l'avons vu, ni un mal ni un bien. Mais lorsque — c'est le cas chez nous — on a proclamé la séparation des autorités législatives et judiciaires, le pouvoir d'interprétation donné au législateur apparaît comme une atteinte à cette séparation.

Au point de vue pratique, la règle offre-t-elle des avantages ? On peut en invoquer deux en sa faveur. D'abord, il semble que celui qui est le mieux qualifié pour savoir ce qu'un acte a voulu dire, c'est l'auteur même de cet acte. D'autre part, il est très facile, sous prétexte d'interpréter un texte, de le modifier et d'en dénaturer complètement le sens : *nihil tam naturale est quam eo genere quidquid dissolvere quo colligatum est*, disaient les Anciens. L'interprétation pourrait constituer, pour les tribunaux chargés d'appliquer le droit, un moyen dangereux de tenir en échec les autorités qui ont créé ce droit. Aussi semble-t-il qu'en la remettant à l'auteur de l'acte, on évite ce danger.

Mais, d'un autre côté, ce système assure-t-il une interprétation impartiale et éclairée des textes à appliquer ? Cela est douteux : tout aussi bien que le juge, l'auteur de l'acte peut se laisser influencer par les circonstances de la cause à l'occasion de laquelle il est appelé à statuer, et

modifier la règle qu'il avait primitivement édictée. Or, s'il est toujours possible à une autorité qui a édicté une règle de droit de modifier cette règle, elle ne peut le faire rétroactivement, car l'acte originaire a créé des droits, ou des situations auxquelles il est impossible de porter atteinte. Le législateur, il est vrai, fait des lois rétroactives, mais ce n'est pas une pratique à encourager sans réserves. Enfin, l'auteur de l'acte n'est quelquefois pas mieux qualifié que le juge pour dégager la volonté qui s'est exprimée dans cet acte. C'est souvent celle non pas d'un individu, mais d'une assemblée. Comment connaître une pensée collective : en votant le même texte, chacun a pu lui attribuer, en son for intérieur, un sens différent; quel est celui qui représente la vérité légale ? On sait combien il est délicat et souvent décevant de rechercher ce qu'on appelle la « volonté du législateur ». Pour cette recherche, il faut parfois donner la première place non pas à la volonté elle-même qui s'est manifestée, mais aux motifs qui l'ont déterminée. Il faut se livrer à une étude des conceptions juridiques et des besoins économiques qui existaient au moment de la confection de l'acte. Le juge est aussi, et quelquefois plus capable de faire ce travail que l'auteur de l'acte.

Par conséquent, la règle *ejus est* ne présente guère d'utilité pratique. Et elle a un gros inconvénient : la séparation de compétence qu'elle implique est une cause de complication de la procédure, et, par suite, de retards apportés à la solution des procès.

§ 3. — *Etude historique de l'application de la règle ejus est*

I. — *Actes auxquels la règle ejus est est susceptible de s'appliquer.*

La règle *ejus est* est loin d'avoir été et d'être actuellement appliquée dans notre droit de façon absolue. Il faut d'abord remarquer qu'il n'a jamais été question d'y soumettre les actes émanant de la volonté des particuliers. Il serait, en effet, le plus souvent impossible de confier l'interprétation à l'auteur de l'acte qui, dans un contrat, est l'accord de volonté entre les parties. Cet accord ne pourrait vraisemblablement être réalisé sur l'interprétation à donner de l'acte, car, fréquemment, le litige naît de l'avis opposé des parties sur ce sujet même. Voilà une partie qui réclame à une autre une prestation qu'elle soutient lui être due en vertu d'un contrat. Le co-contractant répond que les termes du contrat ne l'obligent aucunement à fournir cette prestation. Il est évident qu'on ne peut s'en remettre aux deux adversaires du soin de donner l'interprétation du contrat (3). D'autre part, il semblerait choquant de remettre aux parties elles-mêmes le jugement de leur propre cause. Et pourtant c'est ce qui arriverait presque toujours car l'interprétation des contrats n'est nécessaire que dans les litiges entre les contractants eux-mêmes, puisqu'un contrat n'est une règle de droit que vis-à-vis des parties.

La règle *ejus est* n'est susceptible de s'appliquer qu'aux lois, aux actes de l'administration et aux décisions des tribunaux. Elle s'est, aux différentes périodes de notre

(3) Les parties se mettent quelque fois d'accord et il intervient un *contrat judiciaire*. Mais il s'agit alors d'un nouveau contrat et non pas de l'interprétation du contrat primitif.

droit, appliquée à ces actes, mais actuellement son domaine est réduit aux seules décisions des tribunaux. Nous avons vu qu'elle n'avait ni fondement théorique assuré, ni valeur pratique certaine. Il est naturel que son champ d'application se soit de plus en plus restreint.

Dans l'Ancien Droit, il n'y avait pas de séparation entre les fonctions législatives, administratives et judiciaires, qui étaient toutes exercées par le Roi. Le Roi se réservait l'interprétation des actes qu'il avait faits. Les tribunaux devaient, en présence d'une difficulté d'interprétation, surseoir à statuer et renvoyer au roi qui donnait, en son Conseil, l'interprétation du texte litigieux.

II. — *Application de la règle ejus est aux décisions de justice.*

Dans le droit moderne, la règle *ejus est* ne s'applique plus qu'aux décisions de justice. La détermination des cas où un jugement rendu par un tribunal s'impose à un autre tribunal rentre dans l'étude de l'autorité de la chose jugée (4). Nous ne l'entreprendrons pas ici. Ce qu'il faut seulement indiquer, c'est que, lorsqu'on se trouve dans un de ces cas, et que le jugement qui doit être tenu pour vérité légale est obscur, l'interprétation n'en peut être faite que par le tribunal qui l'a rendu. Voilà donc une série de cas dans lesquels les tribunaux administratifs peuvent être saisis de recours en interprétation sur renvoi.

Ces cas ne sont pas très fréquents en pratique, mais on en trouve. Citons, par exemple, l'interprétation d'un

(4) Jèze, *Principes généraux du droit administratif* (2^e éd.), p. 146 et suivantes.

arrêt du Conseil d'Etat renvoyant un requérant devant le Conseil de Préfecture après avoir annulé l'arrêté de ce tribunal, rendu sur une instruction irrégulière (5). Le Conseil de Préfecture ne savait pas si la décision du Conseil d'Etat comportait, pour le requérant, l'obligation de produire une nouvelle demande. Citons aussi les cas où un tribunal est appelé, par un second renvoi, à interpréter la décision qu'il avait rendue à la suite d'un premier renvoi. Seulement, dans ces cas, il n'y a pas uniquement application de la règle *ejus est*, d'autres règles de compétence interviennent, celle de la séparation des contentieux administratif et judiciaire ou celle de la répartition des compétences à l'intérieur de la juridiction administrative.

III. — *Application de la règle ejus est aux lois*

L'interprétation des lois appartient actuellement au juge, sans renvoi au législateur au cas d'obscurité. Mais il n'en a pas toujours été ainsi (6). La loi des 16-24 août 1790, titre 2, article 12, avait organisé le référé du juge au législateur. Ce référé était en général facultatif, sauf un cas où il était obligatoire. C'était lorsque, après deux cassations, le tribunal de renvoi n'adoptait pas la solution de la Cour de Cassation.

Ce système était présenté comme une conséquence de la séparation des autorités législatives et judiciaires établie par l'article 10 du titre 2 de la même loi. Il reposait sur

(5) *Cartier*, 17 novembre 1911, p. 37, et *Société anonyme de distribution d'eau, de lumière et de force*, 24 novembre 1911, p. 1095.

(6) *Gény, Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif* (2^e éd.), t. I, p. 77 et suivantes.

une erreur puisque, comme nous l'avons montré, la séparation des autorités judiciaires de celles qui sont chargées d'édicter des règles de droit doit entraîner pour le juge le pouvoir d'interpréter les actes des autorités dont il est séparé. L'erreur qu'on commettait était explicable : nul n'ignore que la Révolution, éclairée par les événements de la fin du XVIII^e siècle, se méfiait des tribunaux qu'elle supposait toujours prêts à faire échec au législateur. Elle était tentée de prendre des mesures propres à prévenir l'opposition que pourrait faire l'autorité judiciaire. Elle a été ainsi amenée à méconnaître une attribution essentielle du juge : celle qui consiste à interpréter tous les actes qui contiennent la règle de droit.

Quoi qu'il en soit, le référé facultatif a disparu avec l'article 4 du Code civil, introduit pour affirmer le pouvoir aussi bien que le devoir qu'ont les tribunaux d'interpréter la loi. Quant au référé obligatoire, la loi du 1^{er} juillet 1837 l'a remplacé par un autre mode de solution des conflits entre la Cour de Cassation et les juridictions de renvoi. On sait que le deuxième tribunal de renvoi doit obligatoirement rendre un arrêt conforme à celui de la Cour de Cassation.

IV. — *Application de la règle ejus est aux actes de l'administration.*

I. — *Confusion entre la règle ejus est et le principe de la séparation des contentieux administratif et judiciaire.*

La question est assez délicate : on a pendant une grande partie du XIX^e siècle tenue pour exacte, en cette matière, la règle *ejus est*. Mais il ne faut pas s'y tromper :

la règle *ejus est* n'a pas été invoquée pour sa valeur propre, mais parce qu'elle coïncidait avec une autre règle de compétence que nous allons indiquer prochainement, celle de la séparation des contentieux administratif et judiciaire.

On sait que les textes qui instituèrent en France la séparation des autorités administratives et judiciaires ont été, à tort ou à raison (à tort si l'on considère les termes en lesquels ils sont conçus, à raison peut-être si on recherche l'intention du législateur qui les a édictés), entendus comme établissant l'indépendance absolue de l'Administration vis-à-vis des tribunaux et obligeant, pour sauvegarder cette indépendance, à soustraire à ceux-ci tous les litiges intéressant l'Administration. Or — c'est le point important — le contentieux administratif ôté aux tribunaux a été confié à *l'Administration elle-même*. Jusqu'en 1872 on a appliqué le système de la justice retenue : c'est le chef de l'Etat qui jugeait, le Conseil d'Etat donnait un simple avis. Il est vrai que cet avis était presque toujours suivi, mais il n'était pas obligatoire. Ce système se doublait de la théorie du Ministre juge administratif de droit commun. Il aboutissait à un cumul ou, si l'on veut, à une confusion de fonctions au profit de l'autorité administrative qui possédait ainsi non seulement des attributions administratives, mais des attributions contentieuses (7).

(7) On enseignait, et c'était exact, que les mêmes organes administratifs, les Ministres par exemple, faisaient à la fois des actes d'administration et des actes contentieux. Voir la distinction dans Serrigny, *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative* (1865), t. I, p. 28.

L'attribution du contentieux administratif à l'autorité administrative elle-même n'était nullement imposée par un principe. La question, d'ordre essentiellement pratique, qui se posait au lendemain de la promulgation de la constitution des 3-14 septembre 1791 et du décret du 16 Fructidor, an III (ce sont les textes qui ont consacré la séparation des contentieux administratif et judiciaire) était la suivante. Etant donné qu'on voulait enlever aux tribunaux ordinaires la connaissance des litiges intéressant l'administration, à qui allait-on attribuer le jugement de ces litiges ? Plusieurs solutions étaient possibles, on en proposa de différentes. On pouvait notamment envisager la création, dans chaque département, de tribunaux d'administration chargés de juger le contentieux administratif. Le système qui fut adopté et qui établissait une confusion de fonctions au profit de l'autorité administrative, peut très bien, nous l'avons vu, se défendre. Cependant, il est déconcertant de voir qu'il s'est organisé juste au moment où on venait de proclamer la séparation des autorités administratives et judiciaires. Cette contradiction, qui a été vigoureusement relevée par M. Jacquelin, est de nature à faire douter de la valeur légale de tout notre système de jugement du contentieux administratif. Elle s'explique historiquement par le fait que la séparation des autorités administratives et judiciaires a été faite *contre* l'autorité judiciaire. On redoutait que le juge ne se fît administrateur mais on ne craignait pas, peut-être parce que l'on n'y pensait pas, que l'administrateur ne se fît juge. C'est pourtant ce qui est arrivé, puisque l'autorité administrative est devenue juge du contentieux administratif.

On comprend sans peine qu'une pareille conception des rapports de l'Administration et des tribunaux judiciaires aît entraîné l'application de la règle *ejus est*. Cette règle avait pour effet de soustraire aux juges ordinaires l'interprétation des actes de l'Administration : c'est justement ce que l'on cherchait. Elle donnait aux autorités administratives un rôle contentieux : cela n'avait rien de choquant, puisqu'on admettait la confusion des fonctions administratives et judiciaires. Elle rendait l'Administration juge et partie dans sa propre cause : c'est ce qui se passait pour le jugement de tout le contentieux administratif.

Aussi, tandis que la règle *ejus est* était abandonnée pour les actes du législateur, elle était au contraire invoquée et appliquée pour ceux de l'Administration. On la trouve rappelée dans tous les auteurs de droit administratif du *xix*^e siècle (8), même dans Laferrière (9). Lorsqu'une difficulté d'interprétation d'un acte de l'administration surgissait au cours d'une instance devant les tribunaux judiciaires, ceux-ci devaient surseoir à statuer jusqu'à ce qu'elle ait été tranchée par *l'auteur de l'acte*. En donnant l'interprétation, ce dernier accomplissait un

(8) Voir notamment Serrigny, *loc. cit.*, t. I, p. 325.

Nous citons volontiers cet auteur parce qu'il écrivait à un moment où le système de la justice retenue et celui du Ministre-juge étaient en pleine vigueur, c'est-à-dire où, par suite de la confusion très étendue qui existait entre les fonctions administratives et les fonctions judiciaires, on pouvait être très tenté d'attribuer une valeur absolue à la règle *ejus est*.

(9) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* (2^a éd.), t. II, p. 615 et suivantes.

acte contentieux (10). Cet acte pouvait bien être contrôlé par le Conseil d'Etat, mais le Conseil n'était juge qu'au deuxième degré, il ne pouvait être saisi directement.

2. — *Abandon de la règle ejus est*

Puisque la règle *ejus est* était liée à la conception d'après laquelle l'administration devait conserver, vis-à-vis des tribunaux, une indépendance absolue, elle devait être fortement ébranlée lorsque cette conception n'a plus eu cours. C'est ce qui est arrivé. Les idées qui avaient inspirée cette conception, idées d'ordre essentiellement politique, ont aujourd'hui presque entièrement disparu. D'une part, on pense que l'administration doit être soumise aux tribunaux. M. Jèze a signalé et approuvé la ruine du principe de l'indépendance de l'administration vis-à-vis des tribunaux (11). Ce principe pouvait aboutir, on l'a remarqué, à mettre l'administration non seulement au-dessus du juge, mais au-dessus du droit. Il a donc fallu confier le jugement du contentieux administratif à des tribunaux qui ne fassent pas, comme ceux de la première moitié du XIX^e siècle, partie intégrante de l'administration active.

On aurait pu s'adresser aux tribunaux judiciaires. Si on ne l'a pas fait, ce n'est plus parce qu'on craignait leur hostilité envers l'administration. Cette crainte serait aujourd'hui dénuée de tout fondement. On pourrait plutôt reprocher aux tribunaux judiciaires leur timidité vis-à-vis

(10) Serrigny, *loc. cit.*, p. 334.

(11) Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*. Préface de la 2^e édition.

de l'administration. Tout le monde sait que, dans les matières où les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs sont appelés à apprécier les actes de l'administration, les seconds se montrent beaucoup plus sévères que les premiers (12).

Mais le jugement du contentieux administratif exige certaines qualités techniques que ne peuvent posséder les juges ordinaires. On a donc organisé une nouvelle juridiction, spécialement chargée de juger le contentieux administratif : c'est la juridiction administrative.

Lorsque l'administration active a eu perdu le pouvoir de faire des actes contentieux, on s'est rendu compte que l'application de la règle *ejus est* était tout à fait anormale. Aussi a-t-on cessé de l'invoquer. On n'a pas permis aux tribunaux d'interpréter tous les actes produits devant eux : d'autres règles de compétence s'y opposaient. Mais on n'a plus dit que l'interprétation appartenait à *l'auteur de l'acte*.

A la vérité, lorsque l'interprétation doit être donnée par la juridiction administrative, on a bien, pendant quelque temps, continué à ne pas permettre de saisir directement le juge. Mais ce n'était plus en vertu de la règle *ejus est* ; c'était par application de la théorie de la décision préalable, exigée pour assurer la liaison du contentieux. La théorie de la décision préalable, qui n'a pas de fondement juridique et ne s'explique que par une survivance historique (13),

(12) Dans la matière du détournement de pouvoir par exemple. Voir les exemples cités dans Beurdeley, *Le détournement de pouvoir dans l'intérêt financier ou patrimonial de l'administration*, Thèse Paris 1928, ch. iv, p. 127 et suivantes.

(13) *La décision préalable et la formation du contentieux administratif*, Labayle, Thèse Paris 1907.

n'a été maintenue que pour les avantages pratiques qu'elle offre et qui sont appréciables. D'abord celui de donner beaucoup plus de clarté au litige en indiquant nettement au juge ce qui lui est demandé. L'exigence d'une décision préalable permet aussi d'affirmer qu'il y a litige ; on est sûr que l'administration a connu la demande du requérant et qu'elle l'a rejetée. Or, ces considérations font défaut lorsqu'il s'agit d'interpréter sur renvoi. On sait qu'il y a un litige, puisque le tribunal saisi du fond n'a pas déclaré la demande irrecevable pour défaut d'intérêt (nous verrons plus loin que le tribunal de renvoi doit tenir pour exacte l'affirmation de l'existence du litige faite par le juge). Quant à la détermination du point à trancher, elle est également faite par le juge du fond, qui, en renvoyant, doit indiquer la question qu'il soumet au tribunal de renvoi. L'exigence d'une décision préalable n'a par suite aucune raison d'être maintenue en notre matière. Aussi a-t-elle été abandonnée. Après l'avoir réduite au strict minimum en permettant de déférer directement à la juridiction administrative la décision interprétative de l'auteur de l'acte, sans passer par les supérieurs hiérarchiques de celui-ci (14) on y a franchement renoncé et on a permis le recours direct à la juridiction administrative (15). La jurisprudence est si bien fixée en ce sens qu'en 1915, dans l'arrêt de Noblet la Clayette (16), le Conseil d'Etat a affirmé la possibilité du recours direct, qu'on appelle (improprement d'ailleurs, car il n'a pas pour effet de supprimer un ou

(14) *Rivier*, 4 avril 1884, p. 271.

(15) *Camblong*, 15 février 1895, p. 153.

(16) 16 juillet 1915, p. 243.

plusieurs degrés de juridiction, puisque le premier degré c'est le recours aux tribunaux administratifs et non pas à l'auteur de l'acte), le recours *omisso medio*, dans une espèce où on s'était d'abord adressé à l'auteur de l'acte et où, par suite, la question ne se posait pas.

L'admission du recours *omisso medio* marque l'abandon complet de la règle *ejus est*, qui avait disparu dans d'autres domaines, mais dont notre système d'interprétation des actes de l'administration gardait jusqu'alors des traces sensibles. Laferrière, qui écrivait à un moment où la possibilité de ce recours commençait à peine à s'affirmer (son livre est de 1896 et l'arrêt Camblong porte la date du 15 février 1895) ne rejette pas encore absolument la règle *ejus est*. Discutant la validité du recours *omisso medio*, il l'admet, parce que, dit-il, la règle *ejus est* est satisfaite par le jugement de renvoi et n'exige pas que l'interprétation soit donnée par l'administrateur qui a fait l'acte plutôt que par la juridiction dont il relève (17). Historiquement ce point de vue est certainement très exact. C'est parce que la juridiction administrative n'était pas, à l'origine, séparée de l'administration active, et que, même quand elle l'a été, elle a continué sous bien des rapports à se considérer comme le supérieur hiérarchique de l'administration active, que le recours *omisso medio* a paru ne rien innover et a pu sembler le développement normal du recours en interprétation basé sur la règle *ejus est*. Mais juridiquement l'explication de Laferrière peut être discutée. Il n'y a pas à se préoccuper de savoir si la

(17) Laferrière, *Jurid. adm.* (2^e éd.), t. II, p. 619.

règle *ejus est* est satisfaite par le recours *omisso medio* puisque nous venons de montrer que notre droit n'admettait pas cette règle.

Nous concluerons de notre étude de la règle *ejus est* que, sauf en ce qui concerne les décisions des tribunaux, les recours en interprétation sur renvoi qui sont portés devant la juridiction administrative ne sont pas une conséquence de la règle *ejus est*. Il faut en chercher le fondement dans d'autres règles de compétence. C'est ce que nous allons faire en examinant les deux règles qui sont à la base de ces recours : la règle de la séparation des contentieux administratif et judiciaire et celle de la répartition des compétences à l'intérieur de la juridiction administrative.

SECTION III. — LE PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ET JUDICIAIRE

§ 1. — *Justification du principe*

Nous avons montré que, si les idées politiques qui ont motivé l'institution d'un contentieux administratif sont aujourd'hui périmées, ce contentieux n'a pas disparu et que sa connaissance est toujours soustraite aux tribunaux de l'ordre judiciaire. C'est qu'une autre idée que celle de l'indépendance absolue de l'administration peut être invoquée pour légitimer l'existence de ce contentieux. On admet maintenant que l'Administration doit être soumise au droit, et même aux tribunaux. Seulement — c'est le point important — le droit qui est applicable à l'administration est un droit spécial, dont la directive est la

notion de service public, à laquelle il faudrait même comme l'a fait le Conseil d'Etat dans l'arrêt commune de Monségur (18), substituer celle d'utilité publique, qui est plus vaste.

Cette notion d'un droit spécial aux rapports de l'administration avec les particuliers et de la nécessité, pour juger les litiges que soulèvent ces rapports, de prendre comme guide l'intérêt public, justifie l'incompétence des tribunaux ordinaires pour juger le contentieux administratif. Les tribunaux de l'ordre judiciaire sont faits pour juger les litiges entre particuliers, ils appliquent un droit basé sur l'idée d'égalité des parties. Evidemment, si l'on concevait, dans l'abstrait, une organisation idéale, on pourrait attribuer le contentieux administratif et le contentieux judiciaire aux mêmes juges ; ceux-ci changeraient d'état d'esprit suivant qu'il s'agirait de l'un ou de l'autre contentieux. Mais, pratiquement, cela n'est guère réalisable : les juges sont des hommes, ils ne peuvent changer de mentalité ni d'habitudes d'esprit à volonté. Lorsqu'on est habitué à examiner des intérêts privés et à tenir la balance égale entre eux, il est difficile de se mouvoir dans un droit imprégné de la notion de puissance publique et de la subordination de l'intérêt particulier à l'intérêt général. D'autre part, des gens qui gèrent ordinairement des intérêts généraux se sentent gênés lorsqu'ils doivent restreindre leurs préoccupations à des intérêts privés. Ce dédoublement du juge serait-il d'ailleurs souhaitable ? N'aboutirait-il pas à mettre de la confusion dans l'esprit de gens appelés

(18) 10 juin 1921, p. 573. Voir la note de M. Jèze dans la *Revue du Droit Public*, 1921, p. 361 et suivantes.

à appliquer successivement des règles de droit différentes et parfois contraires (19) ? Pour ces raisons, on estime que le contentieux administratif doit échapper aux tribunaux ordinaires et être jugé par des tribunaux spéciaux, composé de juges connaissant bien les nécessités de l'administration, et cependant assez indépendants de celle-ci pour ne pas être tentés de lui sacrifier abusivement les intérêts particuliers.

§ 2. — *Conséquence du principe : Actes dont l'interprétation doit être réservée à la juridiction administrative.*

Que comprend le contentieux administratif ? Tous les litiges dont le jugement exigera les connaissances et l'état d'esprit dont nous venons de parler. Seulement, nous avons vu que la constatation de la règle de droit applicable à un litige, c'est-à-dire ce qui fait l'essentiel du rôle du juge, est une opération complexe. La règle se compose souvent de plusieurs éléments et il faut faire une étude critique des textes qui la contiennent.

Lorsque cette étude toute entière exige l'esprit administratif, tout le litige doit être soumis à la juridiction administrative. Mais il peut se faire que seule une question doive être résolue par des tribunaux spécialisés dans les affaires administratives. C'est ce qui se passe lorsqu'un litige soumis aux tribunaux judiciaires comporte comme

(19) Dans la matière de l'imprévision, les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs ont appliqué des règles dont la différence vient de ce que d'un côté on considère l'intérêt *général*, celui du service public, et de l'autre les principes qui régissent les contrats *entre particuliers*.

élément de sa solution — et non pas comme élément principal, car alors l'affaire devrait être jugée en entier par un tribunal administratif, mais comme élément accessoire l'interprétation d'un acte administratif. Dans ce cas, la séparation des contentieux administratif et judiciaire exige qu'on ne suive pas la règle *accessorium sequitur principale*, mais qu'on renvoie la question à la juridiction administrative. Il se fait alors un partage de compétence entre le juge du litige et celui de l'interprétation.

I. — *Il faut que l'acte soit obscur*

Remarquons bien qu'il doit s'agir d'interprétation et non pas d'application. L'application d'un texte clair ne nécessite pas une connaissance particulière des besoins et des conceptions qui ont présidé à la confection de ce texte. Cette connaissance ne devient nécessaire que lorsqu'il s'agit d'un texte obscur dont il faut fixer le sens exact en le créant en quelque sorte. Il faut, pour qu'il y ait lieu à renvoi de la juridiction administrative, que l'on soit en présence d'un cas où le travail personnel du juge joue un rôle appréciable. Cela arrive lorsque l'acte est obscur. La notion d'obscurité d'un texte n'est guère susceptible d'être définie, elle résulte des causes que nous avons énumérées au début de notre étude. Laferrière définit l'obscurité : « une difficulté réelle, soulevée par les parties ou spontanément reconnue par le juge *et de nature à faire naître un doute dans un esprit éclairé* » (20).

La question de savoir si un texte est ou non obscur

(20) Laferrière, *Jurid. adm.*, t. I, p. 498.

n'est d'ailleurs pas laissée à la seule appréciation du juge. Elle est soumise au contrôle de la Cour de Cassation et du Tribunal des Conflits.

Il arrive quelquefois que le renvoi à la juridiction administrative n'ait pas lieu, bien que l'acte dont le sens est en discussion soit incontestablement obscur. Cela se produit lorsque l'interprétation de cet acte a déjà, au cours de litiges antérieurs, été donnée par le juge compétent et que les décisions interprétatives ont adopté une même solution. On admet alors qu'il n'y a pas besoin de poser une question dont on connaît la réponse à l'avance. Evidemment le juge chargé de trancher le litige peut toujours, s'il estime qu'un revirement de jurisprudence est possible ou même opportun, ordonner un renvoi. Mais il peut également appliquer immédiatement la jurisprudence, à condition, bien entendu, que celle-ci soit *constante*. En somme, la théorie de l'acte clair subit ici une transposition, elle s'applique non pas à l'acte lui-même, mais à l'interprétation de l'acte.

II. — *Il faut que l'interprétation soulève des questions de droit administratif.*

Une autre condition est nécessaire pour qu'il y ait renvoi. C'est même la condition principale. Pour que l'interprétation d'un acte exige l'esprit administratif et soit réservée à la juridiction administrative, il faut évidemment qu'il s'agisse d'un acte administratif. Quand un acte présente-t-il ce caractère ?

Si la fonction administrative n'était remplie que par

l'autorité administrative, et si, d'autre part, celle-ci ne faisait que des actes administratifs il n'y aurait pas de difficulté. Chaque fois qu'un acte émanerait d'un organe de l'autorité administrative, son interprétation serait réservée à la juridiction administrative. En un mot, pour employer une expression assez répandue dans la langue du droit, on aurait un très bon criterium *formel* : il suffirait de se déterminer d'après la personne de l'auteur de l'acte.

Mais chez nous ce criterium n'est pas très satisfaisant. La fonction administrative n'est pas remplie uniquement par l'autorité administrative (21). Certains actes qui émanent du Parlement et qui revêtent la forme de lois sont en réalité des actes d'administration : on les qualifie assez volontiers d'actes de haute administration. Qui aura compétence pour les interpréter ? Faut-il ne relever que le caractère formel de ces actes et les traiter, au point de vue de l'interprétation, comme des lois, c'est-à-dire permettre aux tribunaux judiciaires de les interpréter. Faut-il, au contraire, réserver leur interprétation aux tribunaux administratifs ? C'est ce dernier système qui a été adopté. Le sens des lois qui constituent des actes de haute administration doit être fixé par les tribunaux administratifs (22).

Il y a beaucoup plus de difficultés sur l'autre aspect de la question. Tous les actes que fait l'administration sont-ils des actes administratifs et doivent-ils être interprétés exclusivement par la juridiction administrative ?

(21) Dareste, *Les voies de recours contre les actes de la puissance publique*, p. 44.

(22) *Conflit Dame de Nazelles*, p. 601. — Cons. d'Et. *Commune de Meudon*, 7 août 1883, p. 739.

D'abord, il ne faut pas oublier que l'administration est, chez nous, exercée par les mêmes autorités que celles qui sont chargées du Gouvernement. Les actes de Gouvernement ne sont pas des actes administratifs, leur interprétation échappe aussi bien aux tribunaux administratifs qu'aux tribunaux judiciaires, parce qu'il existe, dans notre droit, une séparation entre le contentieux qu'on peut appeler gouvernemental, et qui est d'ailleurs peu étendu, puisque le propre des actes de Gouvernement est d'être discrétionnaires, et les autres contentieux. Mais il peut y avoir un contentieux des actes de Gouvernement, ne comprît-il que les questions d'interprétation de ces actes qui se posent au cours des litiges soumis aux différents tribunaux. Le contentieux des actes de Gouvernement est remis au Gouvernement lui-même, comme le contentieux administratif l'était autrefois à l'administration ; il n'y a pas de juridiction gouvernementale. Il ne faudrait pas penser que, lorsqu'un tribunal renvoie l'interprétation d'un acte de Gouvernement (23), c'est par application de la règle *ejus est*, c'est en vertu de la séparation des contentieux gouvernemental et judiciaire ou administratif. Seulement, c'est l'auteur de l'acte qui joue le rôle de juridiction gouvernementale.

Si nous écartons les actes de Gouvernement, quels sont les actes de l'administration qui, contenant une règle de droit, peuvent donner lieu à interprétation? Il y a plusieurs manières de classer les actes de l'administration : celle qui

(23) Renvoi par l'autorité judiciaire : Cass. Civ., 2 juin 1923, *D. Chr.*, 1923, p. 31 ; — par la juridiction administrative : *Saurer*, 21 mai 1926, p. 528 ; *Amoudruz*, 4 août 1926, p. 846.

nous intéresse est la suivante. On distingue les actes unilatéraux et les bilatéraux. Pour remplir sa mission, qui est de faire exécuter les lois et d'assurer la satisfaction des besoins publics, l'administration agit d'abord par des décisions administratives, qui sont, d'après la définition qu'on en donne généralement, des déclarations de volonté, émises unilatéralement par les agents publics agissant en qualité d'autorités administratives en vue de produire un effet de droit (24). Ces décisions comprennent des décisions générales, qui, comme l'a dit M. Jèze (25), créent, modifient ou suppriment une situation juridique générale, et des décisions individuelles qui créent, modifient ou suppriment une situation individuelle ou conditionnent l'application à un individu d'un statut légal ou réglementaire. A côté de ces actes unilatéraux, l'administration peut, dans sa gestion des intérêts publics, et pour le fonctionnement des services publics, faire appel au concours des particuliers qu'elle prend comme collaborateurs. Elle les associe à son administration par des contrats qui peuvent, eux-mêmes, être de deux sortes. Ou bien ils ne diffèrent pas des contrats que pourraient passer entre eux les particuliers ; les deux parties sont sur un pied d'égalité, aucune stipulation n'est exorbitante du droit commun. Au contraire, certains contrats passés par l'administration peuvent être fortement teintés par la notion de service public, soit qu'ils constituent le fonctionnement même de ces services (contrats

(24) Voir le commentaire de cette définition dans : Olivier de Sardan, *De l'interprétation des décisions administratives par les tribunaux judiciaires*. Thèse Paris 1924, p. 32 et suivantes.

(25) Jèze, *Les principes généraux du droit administratif* (2^e éd.), p. 19 et suivantes.

passés pour le ravitaillement en farines et en charbons pendant la guerre, où ces services ont constitué de véritables services publics) soit que, étant destinés à permettre aux services publics de fonctionner, ils doivent être adaptés aux nécessités spéciales de ces services et contiennent, en conséquence, des clauses exorbitantes du droit commun. Ces contrats sont désignés sous le nom de contrats administratifs.

Ceci dit, le système actuellement suivi en ce qui concerne l'interprétation de ces divers actes est le suivant. L'interprétation des décisions individuelles et des contrats administratifs est seule réservée à la juridiction administrative ; celle des décisions réglementaires et des contrats ordinaires peut être faite par les tribunaux judiciaires.

Ce système cadre-t-il avec la base que nous avons assignée au contentieux administratif ? Pour les actes bilatéraux, la question nous paraît simple. Les contrats administratifs contiennent, par définition, des clauses exorbitantes du droit commun. Leur interprétation nécessite certainement la connaissance et l'application du droit administratif. Elle doit, dès lors, faire partie du contentieux administratif et échapper aux tribunaux ordinaires. Quant aux autres contrats, ceux dans lesquels l'administration est placée dans la situation d'un particulier ordinaire, ils sont soumis aux règles du droit civil et peuvent être interprétés par les tribunaux judiciaires. On comprend que, puisque l'administration n'a pas agi en sa qualité d'administration, mais comme une personne privée, il n'y ait pas lieu à l'application des règles du droit administratif.

Quant aux décisions administratives, la question est plus délicate. Nous ne ferons que la signaler, car nous sommes surtout préoccupé d'indiquer les solutions de la jurisprudence et nous ne voudrions pas entrer dans des discussions de caractère trop théorique. D'ailleurs, il y a là une matière susceptible de faire à elle seule l'objet d'une étude distincte (26).

En ce qui concerne les décisions individuelles, il n'y a pas de discussion de principe : les organes suprêmes de la juridiction judiciaire et de la juridiction administrative, la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat admettent tous deux qu'elle doit être réservée à la juridiction administrative. Cette solution nous semble tout à fait exacte : la décision individuelle met en rapport directement le ou les particuliers qu'elle vise et l'administration envisagée cette fois, à l'inverse de ce qui se passe pour les contrats de droit commun passés par l'administration, en sa qualité d'autorité administrative, investie du pouvoir de poser, unilatéralement, des règles de droit s'imposant aux particuliers. Elle met certainement en jeu les principes du droit administratif qui est précisément le droit applicable à ce genre de rapports. Il faut pour l'interpréter la connaissance spéciale de l'administration que seuls possèdent les

(26) Cette étude a été faite dans la thèse précitée de M. Olivier de Sardan qui est, à notre connaissance, le seul travail sur cette matière. Nous nous en sommes inspiré largement. Il y a également plusieurs notes de jurisprudence, notamment Haurion, sous Conf., 29 juillet 1916, S. 1917-III-1 ; Duguit, sous Cass. Civ., 24 oct. 1917 ; S. 1918-1919-I, p. 193 ; Appleton, sous Cass. req., 10 janvier 1921 ; S. 1921-I-49.

Toute la jurisprudence est indiquée dans les conclusions de M. Matter, dans l'affaire Setfonds, Trib. des Conf., 16 juin 1923, D. 1924-III-41.

tribunaux administratifs. Il est cependant permis aux tribunaux judiciaires d'interpréter les décisions individuelles en matière de contributions indirectes et en matière pénale. Quel est le fondement du pouvoir d'interprétation des tribunaux judiciaires ? Ce pouvoir se justifie-t-il par des raisons sérieuses ? On peut discuter sur ce point, mais nous ne le ferons pas ici (27).

Restent les décisions générales ou règlements. L'arrêt Septfonds (28) par lequel le Tribunal des Conflits en a permis l'interprétation aux tribunaux judiciaires a tranché une question qui avait donné lieu à une jurisprudence opposée de la Cour de Cassation et du Tribunal des Conflits et à beaucoup de controverses, lesquelles subsistent au point de vue théorique, le Tribunal des Conflits n'ayant pas donné d'explication bien satisfaisante de sa décision. La difficulté vient de ce qu'on peut se demander si les règlements sont en eux-mêmes, à ne considérer que leur caractère intrinsèque, différents des lois. Nous avons déjà eu l'occasion d'indiquer que leur définition était la même au point de vue matériel (29). D'autre part, leur domaine d'application n'est pas séparé : il dépend du législateur, selon l'expression de M. Rolland, de faire entrer dans le « catalogue des matières législatives » (30) telle matière sur laquelle il lui plaît de légiférer. Le législateur peut

(27) Sur ces points, voir Olivier de Sardan, *op. cit.*, p. 120 et suiv.

(28) Trib. des Confl., 16 juin 1923, *D.* 1924-III-41, avec les conclusions de M. Matter.

(29) Voir ci-dessus, p. 25.

(30) Rolland, *Le pouvoir réglementaire du Président de la République*, *Revue du Droit Public*, 1918, p. 556.

également rendre une matière réglementaire en ordonnant au pouvoir réglementaire de prendre les dispositions qui s'y rapportent. On peut, en théorie, distinguer le domaine du règlement de celui de la loi. Celle-ci règle les rapports entre les personnes, privées ou publiques, elle impose des obligations, par voie d'autorité, aux *personnes*. Le règlement *organise les services publics* dont il règle le fonctionnement. Mais en réalité, une matière peut passer du domaine législatif dans le domaine réglementaire. Cela n'est d'ailleurs pas un mal, car il peut être opportun, à un moment et dans des circonstances données, de faire momentanément changer une matière de domaine.

Dans ces conditions, comment affirmer qu'un règlement a le caractère administratif. La Cour de Cassation, et plusieurs auteurs, décidaient qu'il fallait considérer le règlement comme une loi, et permettre son interprétation aux tribunaux de tout ordre. Le Conseil d'Etat semblait opposé à ce système qui a prévalu devant le Tribunal des Conflits appelé à trancher la question.

On avait proposé de s'attacher à la matière à laquelle s'applique le règlement à interpréter et de dire « que les tribunaux ordinaires sont ou non compétents selon que le règlement s'applique ou non à des objets de l'ordre administratif et règle non pas des rapports entre l'administration et les citoyens, mais des rapports existant seulement entre les particuliers, cette dernière sorte de règlement n'étant pas dans le domaine ordinaire de l'administration, mais dans celui de la loi » (31). Ce système semble exact

(31) Note sous Cass. Civ., 14 août 1877, *D.* 1878-I-9.

théoriquement. Le Commissaire du Gouvernement qui a conclu dans l'affaire Septfonds le déclarait « rationnel, intéressant et ingénieux ». Mais il ajoutait qu'il était impossible à faire passer dans la pratique, parce qu'il nécessitait une appréciation du caractère de chaque règlement à interpréter, ce qui évidemment, est de nature à entraîner bien des difficultés. Nous pensons qu'on ne peut, en effet, se baser sur le contenu du règlement.

Seulement, tandis que le Tribunal des Conflits traite tous les règlements comme s'ils ne présentaient aucune différence avec des lois, il nous semble que c'est le système opposé qu'il aurait fallu adopter. Il faut considérer que, du fait qu'une matière est régie par un règlement, elle revêt le caractère administratif. Pour les règlements spontanés, ceux que le pouvoir réglementaire prend de sa propre initiative, il ne peut en être autrement, le Conseil d'Etat les annule s'ils ne s'appliquent pas, pour reprendre l'expression que nous avons employée plus haut, à des « objets de l'ordre administratif ». Quant aux règlements faits sur l'invitation du Parlement et qui peuvent intervenir en des matières qui seraient normalement du domaine législatif, il faut admettre qu'en les abandonnant au pouvoir réglementaire, le Parlement leur a imprimé le caractère administratif. On sait d'ailleurs que le Conseil d'Etat, après hésitation, a fini par considérer les règlements d'administration publique comme des actes administratifs et qu'il a admis contre eux le recours pour excès de pouvoir (32).

(32) *Grandes Compagnies de chemins de fer*, 6 décembre 1907, p. 913.

Les règlements devraient, dès lors, être tous interprétés par la juridiction administrative. La solution contraire, admise par le Tribunal des Conflits, ne nous semble pas se justifier juridiquement et constituer une atteinte à la séparation des contentieux administratifs et judiciaires (33). Mais cette atteinte est peut-être utile. Il ne faut pas oublier qu'il y a un gros argument pratique en faveur de la solution du Tribunal des Conflits : c'est qu'il abrège les procès. Lorsqu'on voit un litige comme celui qui s'était élevé entre la commune de Fréjus et les consorts Siegfried et qui, introduit devant les tribunaux judiciaires dès avant 1889, ne leur était pas encore revenu en 1913, parce qu'il avait été l'objet d'un renvoi au Conseil de Préfecture, compliqué d'un second renvoi pour interprétation au Conseil d'Etat et d'un appel contre la décision interprétative (34), on se dit que le morcellement de compétence dû à l'existence d'une question préjudicielle d'interprétation présente, par les longueurs qu'il entraîne, des inconvénients qui contrebalancent sérieusement, et peut-être même dépassent de beaucoup les garanties qu'il peut assurer. Ceci du point de vue des particuliers.

(33) Il faut remarquer que l'arrêt *Septfonds* a également fixé, cette fois pour la réserver à la juridiction administrative, la compétence en matière d'appréciation de validité des règlements. Or la question ne se posait pas dans l'espèce. Il semble que le Tribunal, désireux d'indiquer sa théorie pour mettre fin aux conflits qu'entraînait l'existence d'une jurisprudence opposée de la part du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation, ait fait une sorte de compromis entre ces deux jurisprudences, adoptant celle de la Cour de Cassation en matière d'interprétation et celle du Conseil d'Etat en matière d'appréciation de validité.

(34) Voir les arrêts du Conseil d'Etat des 6 décembre 1895, p. 797, et 20 juin 1913, p. 731.

Il est vrai qu'avec le système contraire, l'intérêt public (qui n'est au fond pas différent de celui des particuliers) risque d'être méconnu. Seulement, beaucoup d'auteurs pensent à présent que la séparation des contentieux administratif et judiciaire est souvent gênante et qu'il faut suivant l'expression de M. Hauriou (35), la rendre « inefficace ». Pour cet auteur il faut des juges souverains, mais peu importe que ces juges soient judiciaires ou administratifs. C'est dans cet ordre d'idées qu'il faut chercher l'explication de la solution adoptée par le Tribunal des Conflits dans l'arrêt Septfonds. Nous l'indiquons sans le discuter. Il nous entraînerait d'ailleurs très loin, car il porte en lui la suppression de la distinction entre les contentieux administratif et judiciaire.

SECTION IV

LE PRINCIPE DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES A L'INTÉRIEUR DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Nous avons jusqu'ici parlé du juge administratif comme d'un juge unique, compétent pour juger tout le contentieux administratif. Mais la réalité est plus complexe. Il existe à l'intérieur de la juridiction administrative une répartition de compétence entre les différents tribunaux. Le système est le suivant : le Conseil d'Etat est le juge de droit commun, les autres tribunaux sont des tribunaux d'attributions, n'ayant compétence que pour les questions

(35) Hauriou, note précitée sous Confl., 29 juillet 1916, S. 1917-III-1.

dont un texte exprès leur permet de connaître. Il ne suffit pas de dire que l'interprétation d'un acte administratif donné rentre dans le contentieux administratif pour que tous les tribunaux de l'ordre administratif puissent fixer le sens de cet acte. Il faut encore déterminer lequel de ces tribunaux est compétent pour interpréter. Cette recherche présente un double intérêt. D'abord elle permet de savoir à quel tribunal de l'ordre administratif il faut s'adresser lorsqu'un tribunal judiciaire a renvoyé une question d'interprétation. Ensuite, elle montre que, dans certains cas, un tribunal *administratif*, saisi d'un litige nécessitant l'interprétation d'un acte *administratif* doit surseoir à statuer et renvoyer l'interprétation à un autre juge.

§ 1. — *Compétence des tribunaux administratifs pour interpréter sur renvoi.*

La détermination de la compétence d'un tribunal administratif pour connaître de l'interprétation d'un acte administratif ne se fait pas de la même façon suivant que l'on se place à l'un ou l'autre des points de vue que nous venons d'indiquer. La différence est due à la raison suivante. La question d'interprétation posée au juge administratif sur renvoi de l'autorité judiciaire constitue l'objet principal de l'instance portée devant la juridiction administrative ; dès lors elle doit être portée devant le tribunal qui est compétent *en vertu de la nature même de la question renvoyée*. Ainsi, le Conseil de Préfecture est compétent pour interpréter sur renvoi un contrat de

concession d'éclairage électrique (36) ou au gaz (37), notamment les clauses de ces contrats qui déterminent les dépenses qui doivent être supportées par le concessionnaire et celles qui doivent rester à la charge de l'usager (38). C'est également lui qui fixe le sens des traités de concession de distribution d'eau (39), des contrats intervenus entre les départements et les concessionnaires des chemins de fer d'intérêt local (40) ou de tramways (41), des cahiers des charges des adjudicataires de droits de place (42), des baux pour les droits d'octroi, d'abatage et de pesage (43), des actes administratifs réglant le mode de jouissance des biens communaux (44), des actes de vente nationale (45), des offres de concours (46), des

(36) *C^{ie} Universelle d'éclairage, chauffage et force motrice contre Ville de Soissons*, 5 janvier 1907, p. 6 ; *C^{ie} Centrale d'éclairage et de transport de force par l'électricité*, 29 janvier 1909, p. 101 ; *Bouzeureau*, 19 décembre 1919, p. 944 ; *Société du gaz et de l'électricité d'Oloron*, 16 juillet 1926, p. 752.

(37) *Commune du Vésinet*, 15 février 1918, p. 142 ; *Gaz de Bordeaux*, 24 décembre 1897, p. 831.

(38) *Chartier*, 14 novembre 1924, p. 892.

(39) *Chanoit*, 26 juillet 1912, p. 884 ; *C^{ie} G^{ie} des eaux c/ Ville de Rouen*, 28 juin 1918, p. 643 ; *C^{ie} des eaux du canton de Boissy-Saint-Léger*, 20 novembre 1903, p. 689.

(40) *Goujet et Aleix*, 12 février 1897, p. 122.

(41) *Ministre des Travaux Publics*, 9 janvier 1914, p. 22 ; *C^{ie} des tramways de l'Est Parisien*, 22 février 1918, p. 191.

(42) *Vianin c/ Ville du Puy*, 28 juin 1895, p. 531 ; *Revouy*, 1^{er} juillet 1910, p. 530 ; *Lorrain*, 17 mai 1907, p. 481 ; *Charve*, 6 août 1924, p. 801 ; *Larivière*, 19 mai 1926, p. 511.

(43) *Charve*, 6 août 1924, p. 801.

(44) *Brugerolles*, 15 novembre 1895, p. 708.

(45) *Commune de Frejus*, 20 juin 1913, p. 731.

(46) *Commune de Chaume-les-Baigneux*, 3 mai 1912, p. 534.

contrats pour les travaux de dessèchement des marais, etc... (47).

Le Conseil du Contentieux administratif est compétent pour interpréter les traités de concession de gisements houillers aux colonies (48), pour fixer le sens d'un arrêté du Lieutenant gouverneur de la Cochinchine portant classement des établissements dangereux, incommodes ou insalubres, etc... (49).

La compétence de ces conseils résulte de ce que le contentieux de toutes les questions que nous venons d'énumérer, c'est-à-dire leur connaissance à titre principal, leur est attribué par un texte exprès. Au contraire, les questions d'interprétation appartenant à la juridiction administrative, mais qui ne rentrent dans la compétence spéciale d'aucun tribunal doivent être portées devant le Conseil d'Etat, juge de droit commun du contentieux administratif. Voici des exemples d'actes interprétés sur renvoi par le Conseil d'Etat ; senatusconsulte de l'an X réglant la restitution de bien d'émigrés (50), ordonnance réglant la redevance à payer par le concessionnaire de mines au propriétaire des terrains (51), et en général tous les actes administratifs faits par une autorité souveraine avant 1875 et par le Président de la République depuis cette date. Décrets

(47) *Commune de Vauvert*, 29 décembre 1911, p. 1263.

(48) *Maron et Société des Charbonnages du Tonkin*, 20 avril 1923, p. 339 ; *Barlatier*, 21 juin 1918, p. 614.

(49) *Carrer*, 28 juin 1922, p. 556.

(50) *Consorts Mailly et de Nesle*, 24 janvier 1919, p. 56.

(51) *Mines de Roche la Molière et de Firminy*, 18 janvier 1901, p. 43, et 13 juin 1902, p. 451.

autorisant des congrégations religieuses (52), décret cédant un immeuble à une ville à charge de maintenir l'affectation dudit immeuble au culte protestant (53), décret réglant les ouvrages d'une usine situés sur une rivière (54), décret mettant une indemnité à payer aux héritiers d'un huissier dont l'étude avait été supprimée à la charge des autres titulaires de l'arrondissement (55), décret autorisant l'acceptation d'une libéralité (56). Arrêté ministériel relatif au règlement des litiges entre deux compagnies de chemins de fer d'intérêt local usant d'un tronc commun (57), arrêté ministériel concernant la délimitation d'une paroisse protestante (58). Arrêté préfectoral délivrant un alignement sur une route nationale (59) ou concédant la jouissance des eaux d'une rivière à une association de propriétaires arrosants (60). Règlements municipaux relatifs aux conditions de perception des droits de place ou de pesage dans la commune (61), à la circulation des sociétés musicales sur la voie publique (62). Arrêté muni-

(52) Voir les tables du *Lebon* au mot *congrégations religieuses*, entre 1905 et 1915.

(53) *Association cultuelle de l'église protestante de Constantine*, 8 décembre 1922, p. 904.

(54) *Hubert Brierre*, 21 juin 1918, p. 621.

(55) *Le Mièrre*, 22 juillet 1910, p. 623.

(56) *Evêque de Mende*, 26 février 1909, p. 213.

(57) *C^{ie} des tramways de l'Indre*, 8 août 1921, p. 866.

(58) *Camblong et Raymond*, 15 février 1895, p. 153.

(59) *Commune de Pralles*, 6 août 1912, p. 994.

(60) *Syndicat de l'Oued-el-Kebir*, 31 juillet 1908, p. 835.

(61) *Imbert et autres*, 19 mars 1924, p. 314. Remarquer qu'il ne s'agit pas là de l'interprétation du contrat qui, nous l'avons vu, serait de la compétence du Conseil de Préfecture.

(62) *Pellet-Doyen*, 27 mai 1910, p. 411.

cipal autorisant des travaux à la façade d'un immeuble soumis à reculement (63). Plans concernant des chemins vicinaux (64). Contrat passé entre une ville et le principal du collège (65). Convention intervenue entre le ministre de la Guerre et la Ville de Paris pour la location de terrains du bois de Vincennes (66), etc., etc...

Les règles de compétence ainsi déterminées ne peuvent être transgressées. Les parties ne peuvent convenir de remettre l'interprétation d'un contrat à tel tribunal plutôt qu'à tel autre (67). D'autre part, on sait qu'en plus de sa compétence en premier et dernier ressort, le Conseil d'Etat est juge d'appel de certains tribunaux administratifs : il peut, par suite, être appelé à réformer les décisions interprétatives rendues par ces tribunaux. Pour aller plus vite, on pourrait être tenté de supprimer le premier degré de juridiction et de s'adresser directement au juge d'appel. Cela n'est pas possible. Nous verrons plus loin que lorsqu'un Conseil de Préfecture ou un conseil du contentieux administratif, saisi d'un recours en interprétation décline à tort sa compétence, le Conseil d'Etat peut, tout en annulant la déclaration d'incompétence, évoquer l'affaire et donner lui-même l'interprétation, ce qui aboutit à déplacer la compétence et à la donner en premier ressort au juge de l'appel. Mais, dans ces cas, le juge compétent a été

(63) *D^{mas} Poussin et Lheur*, 1^{er} août 1914, p. 984.

(64) *De Noblet-la-Clayette*, 16 juillet 1915, p. 243.

(65) *Croze c/ Commune d'Eymoutiers*, 1^{er} août 1914, p. 994.

(66) *Ville de Paris*, 21 janvier 1910, p. 52.

(67) *C^{ie} des Messageries fluviales de Cochinchine*, 15 janvier et 18 mars 1904, pp. 17 et 221 ; *Parodi*, 24 décembre 1897, p. 832.

saisi. Ce qui est impossible, c'est de supprimer délibérément un degré de juridiction (68).

§ 2. — *Compétence des tribunaux administratifs pour interpréter les actes administratifs produits au cours d'un litige.*

Si maintenant, la question d'interprétation se pose au cours d'une instance devant un tribunal qui ne pourrait en connaître à titre principal, il n'y a pas forcément séparation des compétences et obligation pour le tribunal saisi de surseoir à statuer. L'interprétation doit en effet le plus souvent être regardée soit comme une exception, soit comme l'accessoire de la question principale soumise au tribunal. Elle peut dès lors, en vertu des règles *le juge de l'action est le juge de l'exception* et *accessorium sequitur principale*, être faite par le juge qui en a besoin pour la décision qu'il est appelé à rendre sur le fond.

Sans doute, ces règles ne s'appliquent pas lorsque l'interprétation d'un acte administratif constitue l'accessoire

(68) Voir un arrêt *Charve*, 6 août 1924, p. 801. Le conseil de préfecture, saisi d'une demande en décharge d'une indemnité imposée par une ville à un fermier des droits d'octroi, d'abatage, de pesage et de place, s'était déclaré incompétent. Le Conseil d'Etat a reconnu qu'il avait raison parce que la demande portée devant lui était de la compétence judiciaire, sauf renvoi possible de l'interprétation des clauses des baux. Mais en même temps que l'appel contre l'arrêté du conseil de préfecture, le requérant qui, postérieurement, s'était adressé aux tribunaux judiciaires et en avait obtenu un arrêt de renvoi, formait devant le Conseil d'Etat un recours en interprétation. Le Conseil d'Etat a rejeté ce recours parce que la question devait être soumise en premier ressort au Conseil de Préfecture. Elle avait bien été portée devant ce tribunal, mais dans des conditions telles qu'il devait se déclarer incompétent. Par suite, le premier degré de juridiction n'avait pas été appelé à se prononcer et on ne pouvait le sauter.

d'une question posée à un juge judiciaire. Mais c'est que la séparation des compétences entre les tribunaux administratifs n'a pas le même caractère que la séparation des contentieux administratif et judiciaire. Le Conseil de Préfecture et le Conseil d'Etat sont tous deux des tribunaux administratifs, ils ont « l'esprit administratif », on peut sans grand inconvénient laisser au premier une interprétation qui normalement devrait appartenir au second. Ainsi un tribunal administratif peut conserver la connaissance d'une interprétation qui, si elle était renvoyée par l'autorité judiciaire, devrait être faite par un autre tribunal.

Cette distinction, faite en 1886 par le commissaire du gouvernement Gauvain (69), a été reprise par un arrêt rendu récemment par le Conseil d'Etat en la même matière (70). « Considérant que, si le Conseil de Préfecture est compétent pour prononcer sur les demandes en décharge ou en réduction des taxes relatives à la construction des trottoirs en connaître, à *cette occasion*, des moyens tirés par les propriétaires de ce que l'usage invoqué contre eux n'existerait pas ou que les recettes de la ville ne seraient pas insuffisantes, aucune loi ne lui a donné compétence pour fixer, *sur le renvoi des questions préjudicielles par l'autorité judiciaire*, le sens ou la portée des anciens usages invoqués ou déclarer l'insuffisance des recettes ordinaires portées au budget ». C'est le Conseil d'Etat qui doit statuer sur ces questions.

(69) *Gautier, Raybaud et autres, c/ Ville de Marseille*, 6 août 1886, p. 697.

(70) *Raymondi c/ Ville de Nice*, 8 février 1924, p. 149.

De même, un arrêt (71) déclare l'incompétence du Conseil de Préfecture pour connaître, sur renvoi, d'une question de domanialité publique d'un cours d'eau, mais il remarque que cette question aurait du être jugée par le Conseil de Préfecture si elle s'était présentée au cours d'une « action principale relevant de la compétence du Conseil de Préfecture aux termes de la loi du 28 Pluviose an VIII ou de tout autre texte législatif » (72). Le Conseil d'Etat a décidé bien souvent, en effet, que la question de domanialité publique qui intervient au cours de l'instance engagée devant un Conseil de Préfecture à la suite d'un procès-verbal de contravention de grande voirie doit être résolue directement par le Conseil de Préfecture (73).

Enfin, le Conseil d'Etat doit être saisi directement de la question d'interprétation de la nomenclature des établissements dangereux, incommodes et insalubres (74), tandis que cette question ne peut faire l'objet d'un renvoi et qu'elle doit être résolue directement par le Conseil de Préfecture lorsqu'elle se pose devant ce tribunal au cours d'une procédure contre le refus d'autorisation opposé à la création d'un établissement de cette nature (75).

Cependant les tribunaux administratifs ne peuvent

(71) *Bidault*, 8 décembre 1922, p. 924.

(72) Dans l'arrêt *Jobez*, 2 mars 1923, p. 214, le Conseil d'Etat a été saisi directement d'une question renvoyée en la même matière que celle qui avait fait l'objet de l'arrêt *Bidault*.

(73) *Ministre des Travaux Publics*, 21 juillet 1926, p. 83 ; *Roux*, 29 octobre 1914, p. 1026 ; *Decanale*, 5 avril 1911, p. 426 ; *Saunay*, 13 décembre 1911, p. 1185, etc., etc.

(74) *Biret*, 28 juin 1907, p. 604.

(75) *Société Montbarbon*, 9 juillet 1919, p. 608.

connaître de toutes les questions d'interprétation administrative que soulèvent les litiges portés devant eux. De même qu'ils doivent renvoyer à l'autorité judiciaire l'interprétation des actes qui soulèvent des questions étrangères au droit administratif, ils doivent surseoir à statuer sur les questions d'interprétation d'actes administratifs qui sortent complètement des attributions dont les investissent les textes réglant leur compétence. Ces questions doivent être renvoyées au tribunal qualifié pour en connaître. Les cas de renvoi d'un tribunal administratif à un autre ne sont pas très fréquents dans la jurisprudence. Nous en avons trouvé quelques rares exemples : renvoi aux tribunaux de dommages de guerre par le Conseil d'Etat, saisi d'un recours contre une décision ministérielle imputant sur le montant d'indemnités dues pour dommages de guerre au requérant des sommes dont celui-ci était redevable envers l'Etat, de la question d'évaluation des frais supplémentaires afférents à un mobilier (76), renvoi par le Conseil de Préfecture au Conseil d'Etat de la question de déchéance quinquennale soulevée devant lui au cours d'une instance relative à une indemnité réclamée par le requérant à l'Etat (77), renvoi également par le Conseil de Préfecture au Conseil d'Etat de l'interprétation d'un arrêté du Conseil du Roi auquel se référait un acte de vente nationale que le Conseil de Préfecture avait lui-même interprété sur renvoi de l'autorité judiciaire (78).

(76) *Beccat Richier*, 4 juin 1926, p. 562.

(77) *Granier*, 17 novembre 1899, p. 651. Voir également *Corneille Leroy et autres*, 7 décembre 1896, p. 120, et *Ministre de la Justice c/ Blanc*, 22 décembre 1916, p. 554.

(78) *Commune de Fréjus*, 20 juin 1913, p. 731.

Un cas assez curieux est celui où l'interprétation doit être renvoyée par le tribunal à lui-même. Il en est ainsi lorsque l'interprétation est bien de la compétence du tribunal saisi de la question principale, mais qu'elle doit être faite selon des formes différentes de celles que nécessite le jugement du fond. Ainsi, le Conseil de Préfecture était, avant le décret du 28 décembre 1926, à la fois compétent pour statuer sur une contravention de grande voirie et sur l'interprétation d'actes de vente nationale. Mais, il doit procéder à cette dernière suivant des formes spéciales. Aussi, lorsqu'une interprétation de cette nature était nécessaire au cours de poursuites engagées sur un procès-verbal de contravention de grande voirie, le Conseil de Préfecture devait surseoir au jugement de la contravention « jusqu'à ce qu'il ait été prononcé, suivant les formes propres à cette matière, sur le sens, les effets et la portée des actes de vente nationale invoqués » (79).

Nous indiquerons enfin, dans le même ordre d'idées, la solution que proposait M. le Commissaire du Gouvernement Romieu dans ses conclusions sur l'affaire Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier de Croix-de-Seguey-Tivoli à Bordeaux (80). Admettant le recours pour excès de pouvoir de la part d'un usager d'un service public contre le refus de l'administration de mettre en demeure le concessionnaire, il envisageait, lorsque les dispositions d'où résulterait l'obligation du concessionnaire n'auraient pas un sens clair et précis, le renvoi de la question préjudicielle

(79) *Ministre des Travaux Publics c/ Bertrand de Roussillon*, 28 juin 1901, p. 594.

(80) 21 décembre 1906, p. 961 et s. Voir les conclusions, p. 969.

d'interprétation par le juge de l'excès de pouvoir à celui du contrat. On sait, en effet, que le recours pour excès de pouvoir peut être basé sur la violation d'une règle de droit qui résulte d'un contrat. La recevabilité du recours pour excès de pouvoir en la matière que nous venons d'indiquer a été étendue récemment aux recours formés par les syndicats professionnels des ouvriers du service concédé (81). Actuellement, on admet que l'administration peut, sans excès de pouvoir, refuser de mettre le concessionnaire en demeure de remplir une obligation quand l'existence de cette obligation n'est pas établie et qu'elle ne pourrait résulter que d'une interprétation faite par le juge du contrat, interprétation qui n'est pas intervenue (82). Dans ces conditions on rejette le recours. Mais si l'on adoptait les suggestions de M. Romieu, il y aurait un cas intéressant de renvoi d'un juge administratif, le Conseil d'Etat juge de l'excès de pouvoir, à un autre tribunal administratif, le Conseil de Préfecture, juge du contrat.

(81) *Synd. des employés et contremaîtres des secteurs électriques de la Seine*, 22 juillet 1927, p. 826, rapporté au *D.* 1928-III, p. 41, avec une note de M. Waline.

(82) Cf. les deux arrêts que nous venons de citer.

CHAPITRE II

RÉGIME DU RECOURS EN INTERPRÉTATION SUR RENVOI

Après avoir examiné dans quelles circonstances les tribunaux administratifs peuvent être saisis de recours en interprétation sur renvoi, nous allons étudier le régime de ces recours, c'est-à-dire les règles selon lesquelles ils sont jugés.

Le recours en interprétation sur renvoi présente une physionomie particulière, due à ce qu'il fait corps avec l'instance qui s'est déroulée — et qui continuera à se dérouler — devant le tribunal qui a sursis à statuer et que nous appellerons, pour plus de commodité, le juge du fond. Il y a là une idée sur laquelle nous n'avons pas besoin d'insister. Le tribunal du fond est incompétent pour trancher la question d'interprétation, mais il n'est pas dessaisi. L'instance est momentanément suspendue *devant lui*, mais elle continue devant le tribunal chargé de donner l'interprétation. Celui-ci se substitue au juge du fond et le recours en interprétation n'est qu'une des phases de l'instance.

Il ne faut pas perdre de vue cette idée, car elle est à la base de tout le régime du recours en interprétation et c'est elle qui a déterminé la plupart des règles que nous allons indiquer.

SECTION I. — CONDITIONS DANS LESQUELLES LE TRIBUNAL
DE RENVOI PEUT ÊTRE SAISI

§ 1. — *Il faut un jugement de renvoi*

Le tribunal de renvoi ne peut être saisi que lorsqu'il est intervenu un jugement de renvoi. S'il est appelé à donner l'interprétation d'un acte administratif, c'est parce que le juge du fond est incompetent pour procéder lui-même à cette interprétation. Or l'incompétence du juge du fond ne peut être appréciée que par celui-ci, par les tribunaux au contrôle desquels il est soumis et par le Tribunal des Conflits. Ainsi le tribunal de l'interprétation ne peut, en dehors d'un jugement rendu par un de ces tribunaux et déclarant l'incompétence du tribunal du fond, affirmer lui-même cette incompetence en procédant à l'interprétation (1).

Remarquons que, lorsque le renvoi doit avoir lieu d'un tribunal administratif à un autre, et que ce dernier est en même temps juge d'appel ou de cassation du premier, ce peut être le même juge et la même décision qui prononcent le renvoi et statuent sur l'interprétation. Supposons qu'un arrêté du Conseil de Préfecture ait, à tort interprété un acte dont le sens ne pouvait être fixé que par le Conseil

(1) Renvoi par le juge du fond : Tribunal civil, *Pellet-Doyen*, 27 mai 1910, p. 411 ; Conseil des Prud'hommes, *Ville de Paris*, 12 juin 1929.

Renvoi par un tribunal statuant en appel : *C¹⁰ Universelle d'éclairage et de force motrice*, 5 janvier 1907, p. 6 ; *D^{mss} Poussin et Lheur*, 1^{er} août 1914, p. 984.

Renvoi par le Trib. des Confl. : *Min. Intérieur*, 10 décembre 1909, p. 968 ; *Guinebertière et D¹¹⁰ Harvin*, 17 février 1905, p. 165.

d'Etat. Cet arrêté sera, en appel, infirmé par le Conseil d'Etat, qui, si l'affaire est en état, statuera immédiatement sur la question d'interprétation. Mais, si le Conseil d'Etat peut agir ainsi, c'est parce qu'il réunit les deux qualités de juge d'appel et juge d'interprétation. A elle seule, la dernière ne lui permettrait pas d'intervenir : il ne le fait que parce qu'il a commencé par prononcer un jugement de renvoi (2).

Dans le cas où prévoyant qu'un jugement de renvoi va intervenir, mais avant le moment où ce jugement est prononcé, une partie introduit un recours en interprétation devant la juridiction administrative, le Conseil d'Etat admet que l'intervention du jugement de renvoi rend recevable le recours qui, primitivement, ne l'était pas. C'est une régularisation rétroactive (3).

Le recours en interprétation n'est pas recevable lorsqu'il y a bien eu un jugement de renvoi, mais que celui-ci n'existe plus, qu'il a par exemple été infirmé en appel (4), ou cassé par la Cour de Cassation (5), ou rapporté par le tribunal qui l'a rendu. Le tribunal du fond peut, en effet, revenir sur sa décision et s'estimer compétent pour donner lui-même l'interprétation, il procède alors immédiatement au jugement du fond, rapportant ainsi implicitement le jugement de renvoi. Il peut également, s'il a fixé un délai pour saisir les tribunaux administratifs et que ce délai n'a pas été observé par les parties, rejeter la requête pure-

(2) *Ministre de la Justice*, 22 décembre 1916, p. 554.

(3) *Abbés Chausse et Gagnaire*, 19 décembre 1919, p. 932.

(4) *Commune de Lavault-Sainte-Anne*, 31 mai 1918, p. 526.

(5) *Ministre de la Justice*, 19 avril 1907, p. 353.

ment et simplement (6). Il est arrivé également que le juge du fond statue d'après l'interprétation donnée par un tribunal administratif (conseil de préfecture) sans attendre le résultat du recours formé contre la décision interprétative rendue par un tribunal qu'on prétendait incompétent. Dans ce cas, le Conseil d'Etat, même s'il reconnaît l'incompétence du Conseil de Préfecture, déclare qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la question d'interprétation, puisque le jugement de renvoi n'existe plus (7).

Lorsque le jugement de renvoi n'a été ni annulé ni rapporté, mais que, depuis qu'il a été rendu, est intervenue une circonstance qui le rend sans objet devant le juge du fond, on peut se demander si le tribunal de renvoi peut se dispenser de statuer. Il n'a pas à connaître du fond, il n'est par suite pas qualifié pour décider que le litige n'existe plus. Cependant nous avons trouvé un arrêt du Conseil d'Etat déclarant qu'il n'y avait pas lieu de statuer lorsqu'une transaction était intervenue, qui mettait fin au litige devant l'autorité judiciaire (8). Cet arrêt invoque la transaction et non pas l'arrêt de non lieu qui aurait pu être rendu par le juge du fond.

Enfin, lorsque le jugement de sursis à statuer n'est pas très net, le Conseil d'Etat prend soin d'affirmer qu'il a

(6) C'est ce que fait couramment la juridiction administrative lorsqu'elle renvoie une question préjudicielle aux tribunaux ordinaires et que ceux-ci ne sont pas saisis dans le délai fixé. Voir : *El. de Comaranche*, 9 décembre 1912, p. 1177 ; *El. d'Arras*, 16 février 1914, p. 212. Mais elle ne peut statuer avant l'expiration du délai, *Barthey*, 14 novembre 1913, p. 1098.

(7) *Reynaud*, 9 mai 1913, p. 525.

(8) *Virgelot et autres*, 8 décembre 1911, p. 1170.

bien eu pour objet de renvoyer une question d'interprétation à la juridiction administrative (9). Cela montre qu'il considère que seul un jugement de renvoi peut motiver son intervention.

§ 2. — *Il faut une requête des parties*

1. — *Raisons de cette exigence*

Lorsque le jugement de renvoi existe, comment le tribunal de renvoi est-il saisi ? On pourrait concevoir qu'il le fût directement, du fait même du jugement de renvoi. Ce serait le juge du fond qui, de lui-même, se substituerait le juge de l'interprétation, et cela n'aurait rien d'extraordinaire, puisqu'il s'agit d'un partage de compétence dans une même instance.

Mais ce système n'est pas celui qui fonctionne. D'abord, il faudrait que le juge du fond indiquât dans son jugement auquel des tribunaux administratifs la question d'interprétation est renvoyée. Souvent, il ne le sait pas. Il sait seulement que la question lui échappe parce qu'elle a le caractère administratif. Nous avons vu, d'ailleurs, que la détermination du tribunal administratif compétent est quelquefois assez délicate. Et puis, surtout, on considère qu'il appartient aux parties elles-mêmes de décider si elles veulent poursuivre l'instance : si elles ne saisissent pas la juridiction administrative pour obtenir l'interprétation nécessaire au juge du fond pour juger le procès, elles sont présumées avoir renoncé à celui-ci.

(9) *Commune de Grézieu-la-Varenne*, 6 décembre 1918, p. 1102. et *de Noblet-la-Clayette*, 16 juillet 1915, p. 243.

2. — *Qui peut présenter la requête*

Le tribunal de renvoi est saisi par les parties. Peu importe laquelle des parties : ce n'est pas obligatoirement à la requête de celle qui était demandeur devant le juge du fond. Le jugement de renvoi porte, le plus souvent, que l'interprétation sera demandée par « la plus diligente des parties ». Mais, et cela montre que c'est la même instance qui continue, le tribunal de renvoi ne peut être saisi que par les parties qui ont figuré à l'instance devant le juge du fond (10). Naturellement, si les parties sont représentées, ou s'il s'agit d'une personne morale, les représentants peuvent changer entre le jugement de renvoi et l'introduction du recours en interprétation, ou même au cours de ce dernier (11). Mais il faut que les parties elles-mêmes soient celles qui figuraient à l'instance devant le juge du fond. De même, on ne peut mettre en cause devant le tribunal de renvoi que ceux qui étaient partie au procès donnant lieu à l'arrêt de renvoi (12). C'est toujours la même raison : l'instance en interprétation n'est que la suite de celle qui s'est déroulée devant le juge du fond, elle doit mettre en jeu les mêmes parties.

(10) *Ministre de la Marine*, 2 mai 1884, p. 331 ; *Lacombe-Saint-Michel*, 7 août 1891, p. 615.

(11) *Evêque de Mende*, 26 février 1909, p. 213.

(12) *Jumel de Noireterre c/ C^{ie} de Mokta-el-Hadid*, 30 janvier 1880, p. 115 ; *Gouverneur général de l'Indochine*, 20 janvier 1922, p. 50.

Il faut distinguer de la mise en cause l'intervention volontaire qui est admise de la part de ceux qui justifient d'un intérêt à la solution de la question d'interprétation, notamment le concédant lorsque le débat s'agite entre le concessionnaire et un abonné et qu'il nécessite l'interprétation du contrat de concession. Voir *C^{ie} Universelle d'éclairage, chauffage et force motrice*, 26 février 1926, p. 219.

3. — *Forme de la requête*

La forme dans laquelle la requête des parties doit être introduite varie suivant l'acte à interpréter. Si celui-ci peut donner lieu à un recours pour excès de pouvoir, ou, de façon plus générale, à un recours dispensé de frais et du ministère d'avocat, on admet que le recours en interprétation peut être introduit dans les mêmes formes simplifiées (13). Cette règle ne semble pas s'appuyer sur une explication juridique bien certaine. Le recours en interprétation n'est qu'un élément de l'instance engagée devant le tribunal du fond, ce n'est pas un recours direct. M. Dareste le considère comme un recours direct, dirigé *contre* l'acte à interpréter, mais il est obligé de distinguer et de ne lui attribuer ce caractère que lorsque l'acte à interpréter peut faire l'objet d'un recours direct (14). Autrement, dit-il, il s'agit d'un partage de compétence. Il nous semble difficile d'admettre cette double nature du recours en interprétation. Même lorsqu'on s'est d'abord adressé à l'auteur de l'acte et qu'on en a obtenu une décision interprétative, l'instance qui s'engage devant le tribunal administratif et qui semble introduite sous forme de recours contre cette décision, n'est pas un recours pour excès de pouvoir, elle aboutit à autre chose qu'une simple annulation (15).

La règle que nous étudions n'a donc pas d'explication

(13) *Bertrand de Balanda*, 17 mai 1907, p. 484. Cet arrêt a opéré un revirement de jurisprudence (Cf. *Leterre*, 1^{er} juin 1906, p. 513).

(14) Dareste, *Les voies de recours contre les actes de la puissance publique*, p. 460, n. 2.

(15) Voir les conclusions du commissaire du gouvernement Le Vavasseur de Précourt, dans l'arrêt *Javet*, 19 décembre 1879, p. 810.

juridique. Mais, en pratique, elle n'offre aucun inconvénient. D'abord, elle est libérale ; ensuite nous ne méconnaissions pas qu'il semble assez naturel que le recours tendant à l'interprétation d'un acte soit introduit dans les mêmes formes que celui qui tend à l'annulation du même texte.

4. — *Caractère de la requête. — Que peut-elle contenir ?
Doit-elle être motivée ?*

S'il faut une requête des parties pour que le tribunal de renvoi connaisse de la question d'interprétation, il faut bien comprendre le caractère de cette requête. Juridiquement, c'est par le jugement de renvoi que le tribunal est saisi. C'est ce jugement qui, nous l'avons montré, détermine l'instance devant le tribunal administratif. La requête des parties a pour effet de mettre l'instance en mouvement, mais c'est tout. Devant le tribunal de renvoi, tout le recours s'encadre dans le jugement de renvoi et non pas dans la requête des parties.

Nous avons remarqué que, dans les arrêts rendus sur renvoi pour interprétation, le Conseil d'Etat vise souvent, en premier lieu, avant la requête des parties, le jugement de renvoi (16). C'est une application matérielle de l'idée que nous venons d'exprimer.

Nous allons en trouver des applications juridiques. Les parties ne peuvent, dans leur requête, soumettre au tribunal de renvoi, que la question renvoyée par le juge du fond. Le Conseil d'Etat l'a affirmé bien des fois. Voir notam-

(16) *Imbert et autres*, 19 mars 1924, p. 314.

ment le considérant de doctrine de l'arrêt Dufour (17) : « Considérant que la seule demande qui puisse être formulée devant la juridiction administrative est celle qui est précisée dans le jugement de renvoi ». Nous avons vu que, lorsque celui-ci est vague, le Conseil d'Etat le précise.

Il est impossible aux parties de demander l'interprétation d'actes non compris dans le renvoi. Le tribunal de renvoi doit interpréter *tous* les actes renvoyés (18), mais il ne peut interpréter que ceux-là (19). Si le juge du fond n'a pas renvoyé l'interprétation de tous les actes dont il avait besoin, il devra rendre un deuxième jugement de renvoi (20).

De même les parties ne peuvent demander l'allocation d'une indemnité (21), ni d'intérêts ou d'intérêts des intérêts (22). Elles ne peuvent demander que le Conseil d'Etat déclare illégal un acte pris par une interprétation contraire à celle qu'il a adoptée (23), ni qu'il arrête le montant des

(17) 4 juillet 1923, p. 541.

(18) *Commune de Vauvert*, 29 décembre 1911, p. 1263.

(19) *Genest*, 3 mai 1911, p. 502 ; *Augustines et Chanoinesses de Saint-Augustin de N.-D. de Verdun*, 2 juillet 1909, p. 637.

(20) *Imbert et autres* précité.

(21) *Dufour*, 4 juillet 1923, p. 541 ; *Commune d'Arras*, 22 mai 1912, p. 587.

(22) *Section de Savigna*, 26 juillet 1907, p. 729.

(23) *Association des Filles de la Croix de Guingamp*, 22 mars 1907, p. 284 ; *Section de Savigna*, précité.

Mais l'annulation de cet acte peut faire l'objet d'un recours distinct et être prononcée par un arrêt motivé sur celui qui a donné l'interprétation. Exemple de deux arrêts rendus le même jour : le premier sur renvoi de l'autorité judiciaire, saisie d'une opposition contre la nomination d'un liquidateur des biens d'une communauté

sommes dont le remboursement pourra être réclamé en conséquence de l'interprétation donnée par sa décision (24). Sont également irrecevables des conclusions tendant, à l'occasion d'un recours en interprétation d'un décret relatif aux ouvrages d'une usine située sur un cours d'eau, à une déclaration de responsabilité pour toutes les conséquences dommageables provenant des modifications apportées au régime de ladite usine (25), ou tendant, lorsque la question renvoyée porte sur l'étendue et les conditions d'une vente nationale d'étangs, à faire déclarer que ces étangs font partie du domaine public et que la pêche doit y être libre (26).

Nous nous sommes demandé si la requête doit obligatoirement être motivée, c'est-à-dire si les parties doivent proposer une interprétation et plaider pour elle. Nous n'avons rien trouvé dans la jurisprudence à cet égard, mais il nous semble que la réponse à notre question doit être négative. La requête des parties transmet au juge de l'interprétation le jugement de renvoi, c'est dans ce jugement que se trouvent tous les éléments de la question à trancher. Evidemment, s'il fait fixer le sens de l'acte, c'est, le plus souvent, parce que les parties en donnent une interprétation contradictoire. Mais il se peut aussi que

religieuse, interprétait le décret d'autorisation de ladite communauté; le deuxième annulait, *parte in qua*, un arrêté du Ministre de l'Intérieur qui, en méconnaissance de ce décret, avait ordonné la fermeture totale de l'établissement. — *Sœurs de la Providence de Chartres*, deux arrêts, 29 juillet 1910, p. 657.

(24) *Ministre des Travaux Publics*, 8 mars 1912, p. 354.

(25) *C^{ie} Hubert Brierre*, 21 juin 1918, p. 621.

(26) *Commune de Fréjus*, 20 juin 1913, p. 731.

l'hésitation vienne du juge lui-même (27). En tout cas, si le juge de fond estime utile d'indiquer au juge de l'interprétation les raisons de son doute sur le sens de l'acte et que ces raisons soient inspirées par les arguments des parties, il le fera dans le jugement. Mais il ne faut pas oublier que c'est lui qui demande l'interprétation, ce ne sont pas les parties. D'autre part on ne demande pas au juge administratif de choisir entre les deux interprétations opposées que peuvent soutenir les parties, on lui demande de fixer avec force de vérité légale, le sens de l'acte. Il semble que les parties pourraient, dans leur requête, se borner à reproduire purement et simplement le jugement de renvoi. En pratique d'ailleurs, la question ne présente aucun intérêt. Les parties sont trop bien intéressées au résultat du recours en interprétation, duquel, le plus souvent, dépend tout le litige au fond, pour ne pas indiquer au juge chargé d'interpréter tous les arguments qu'elles peuvent invoquer en faveur de leurs prétentions respectives.

5. — *Délai pour présenter la requête*

Nous nous sommes également demandé si, au cas où le tribunal de sursis a imparti un délai pour saisir la juridiction administrative (pour la saisir, et non pas pour qu'elle statue, car un tribunal ne peut donner d'ordre à un autre tribunal, surtout un tribunal judiciaire à un tribunal administratif) et où ce délai est expiré lors de l'introduction du recours en interprétation, le tribunal de

(27) Olivier de Sardan, *op. cit.*, p. 158.

renvoi pourrait opposer la forclusion. Si l'on s'en tient à cette idée que c'est le jugement de renvoi qui lie la juridiction administrative, il semble bien que oui. La demande n'est pas formée dans les termes du jugement de renvoi. Cependant, nous pensons qu'il ne faut pas opposer la forclusion. Le jugement de renvoi subsiste, le tribunal du fond peut ne pas tenir compte du délai qu'il avait lui-même fixé. En fait, il n'en tiendra probablement pas compte. S'il avait voulu le faire respecter, il n'avait qu'à statuer au fond dès son expiration. Il le pouvait du moment qu'aucune justification ne lui avait été apportée de l'introduction d'un recours devant la juridiction administrative. Nous savons que lorsque le tribunal du fond a ainsi rapporté le jugement de renvoi, le tribunal de renvoi doit refuser de statuer sur le recours en interprétation qui pourrait lui être présenté. Tant qu'un jugement au fond n'est pas intervenu, nous pensons que le juge administratif ne doit pas refuser de statuer : le juge du fond fera ce qu'il voudra de l'interprétation. Cependant, nous devons signaler un arrêt rendu sur un recours en appréciation de validité qui semble bien, par *a contrario*, adopter une solution opposée à celle que nous indiquons (28).

SECTION II. — POUVOIRS DU TRIBUNAL DE RENVOI

Lorsque le tribunal de renvoi a été régulièrement saisi par la requête des parties de la question qui lui est soumise par le jugement de renvoi, quelle est sa situation et que doit-il faire ? Il est substitué au juge du fond pour la

(28) *Alaurent*, 18 juin 1915, p. 194.

question d'interprétation. Par suite, il doit trancher cette question. Mais il ne peut faire autre chose.

Non seulement il lui est interdit, sous prétexte d'interprétation, de modifier l'acte qui lui est soumis (29), ou même d'y rectifier une erreur matérielle (30), mais il ne peut connaître du fond de l'affaire soumise au tribunal qui a renvoyé (31). S'il le faisait, il empiéterait sur le rôle de celui-ci avec qui il se mettrait en contradiction, puisque le juge du fond a estimé que seule la question d'interprétation appartenait au juge administratif.

Si le fond appartient réellement au tribunal administratif, c'est à l'autorité compétente pour élever le conflit qu'il faut s'adresser : elle obligera le tribunal à se dessaisir au lieu de surseoir à statuer. Mais la juridiction administrative ne peut, sur renvoi, connaître du fond, même si elle s'estime compétente pour le faire. Autrement il n'y aurait plus une seule instance, il y en aurait deux, et aussi deux jugements sur la même question. Lequel devrait l'emporter ? Il est vrai que cette éventualité aurait pu également se réaliser si, au lieu de saisir le juge administratif sur renvoi, on lui avait présenté une demande au fond, qu'il aurait retenue, puisque nous supposons qu'il s'estime compétent. Mais ce n'est pas une raison pour

(29) *Commune de Varzy*, 4 avril 1908, p. 378.

(30) *Paris*, 28 février 1913, p. 222.

(31) *Cuisinier*, 1^{er} juin 1900, p. 381 ; *Baulard*, 24 juin 1903. Voici un cas où l'on prétendait que le Conseil de Préfecture, saisi sur renvoi, avait jugé le fond et où le Conseil d'Etat a reconnu que, bien que sollicité par les parties de statuer au fond, le Conseil de Préfecture s'était borné à donner l'interprétation demandée. *Bouzeureau*, 14 décembre 1919, p. 944.

permettre à la juridiction administrative de s'attribuer de sa propre autorité les procès qui lui semblent portés à tort devant les tribunaux judiciaires. Du moment que le conflit n'a pas été élevé, elle ne peut juger le fond. Aussi, dans certaines affaires, le Conseil d'Etat a nettement indiqué que, bien qu'il s'estimât compétent sur le fond, il ne pouvait en connaître sur renvoi (32).

Ce serait connaître du fond de l'affaire que de refuser de donner l'interprétation demandée sous prétexte qu'il n'y a pas de litige (33), ou que l'interprétation de l'acte renvoyé n'est pas utile au débat devant le juge du fond (34), ou que cet acte est clair et peut être interprété directement par le juge qui a sursis à statuer.

Si le tribunal de renvoi doit donner l'interprétation qu'on lui demande, il ne peut naturellement le faire que s'il est compétent sur la question qui lui est soumise. Son incompétence peut exister dans deux cas. D'abord le tribunal administratif auquel on s'est adressé n'est pas celui qu'il fallait saisir : la déclaration d'incompétence du tribunal saisi à tort n'est pas, alors même qu'elle a été confirmée en appel, constitutive d'un conflit négatif sur la question d'interprétation. Il y a un tribunal compétent, mais il n'a pas été appelé à se prononcer. D'ailleurs, il arrive souvent que, tout en confirmant la déclaration d'incompétence, le juge d'appel, lorsque c'est à lui que la question renvoyée doit être soumise, que l'affaire est en

(32) *Petiot*, 4 avril 1906, p. 313 ; *Gaz de Beauvais*, 24 décembre 1897, p. 831. En matière d'appréciation de légalité, voir *Gourdan*, 8 juillet 1925, p. 655.

(33) *Vianin*, 28 juin 1895, p. 531.

(34) *Commune de Vauvert*, 29 décembre 1911, p. 1263.

état et qu'il y a des conclusions tendant à l'interprétation, donne lui-même cette interprétation, par le même arrêt que celui qui statue sur la question de compétence (35). Même lorsque la déclaration d'incompétence est infirmée, le juge d'appel évoque souvent, ce qui a pour effet, nous l'avons montré, de déplacer la compétence (36).

Quand au contraire, la déclaration d'incompétence est motivée par le fait que l'acte n'est pas de ceux dont il appartient à la juridiction administrative de connaître (37), la décision du tribunal de renvoi est constitutive d'un conflit négatif ; puisque la juridiction judiciaire et la juridiction administrative se sont toutes deux déclarées incompétentes sur la même question, celle de l'interprétation de l'acte obscur. Il faut alors s'adresser au Tribunal des Conflits pour faire déterminer la compétence (38). Il faut d'ailleurs remarquer que, lorsque la juridiction adminis-

(35) *Synd. de l'Oued el Kebir*, 31 juillet 1908, p. 835 ; *Massé*, 29 janvier 1909, p. 122 ; cas dans lequel il n'y avait pas de conclusions tendant à l'interprétation : *de Noblet-la-Clayette*, 16 juillet 1915, p. 243.

(36) *Ministre de la Guerre c/ Commune de Saint-Hippolyte du Fort*, 21 juin 1911, p. 964. Voir ce que nous avons dit plus haut du cas où le juge de l'interprétation n'était pas compétent au moment où on l'a saisi, mais l'est devenu au moment où l'appel contre sa décision est jugée par le Conseil d'Etat.

(37) *De Martimprey*, 29 avril 1910, p. 356 ; *Le Buf*, 18 février 1898, p. 136. Voir un cas où une partie de la question renvoyée n'était pas de la compétence administrative, *Verdière*, 22 décembre 1911, p. 1221.

Lorsqu'il y a un doute sur la compétence de la juridiction administrative et que celle-ci se croit compétente, elle le dit dans sa décision : *Devaux*, 20 janvier 1911, p. 55 ; *de Béarn*, 7 avril 1922, p. 342.

(38) *Régère*, 21 novembre 1896, p. 749 ; *Lombard*, 30 avril 1898, p. 343 ; *Epoux di Giovanni*, 5 mai 1900, p. 327 ; *Failllette*, 8 novembre 1902, p. 645 ; *Milleron et Dubief*, 23 décembre 1905, p. 998, etc.

trative s'est déclarée incompétente, il se peut que le tribunal qui a sursis procède au jugement du fond, ce qu'il peut toujours faire, même après avoir renvoyé pour interprétation. Si, dans ce cas, les parties estiment que l'interprétation doit être faite par un tribunal administratif, elles doivent attaquer le jugement sur le fond, et obtenir son annulation, de manière à faire revivre le jugement de sursis (dans l'affaire *époux di Giovanni*, un arrêt de la Cour d'Appel avait annulé le jugement du tribunal civil statuant au fond). Alors seulement le conflit pourra être tranché par le Tribunal des Conflits.

SECTION III. — DÉPENS DU RECOURS EN INTERPRÉTATION

Qui doit supporter les dépens du recours en interprétation ? (39). Il y a deux solutions possibles. Ou bien considérer que le recours en interprétation, qui a été rendu nécessaire par l'instance au fond, fait partie de cette instance et que ses dépens doivent être payés par la partie qui succombe en fin d'instance. Il faut alors les réserver jusqu'à ce moment.

Ce dernier système nous semble le seul exact juridiquement. Ce ne sont pas les parties qui, spontanément, introduisent le recours devant le tribunal administratif. Elles ne le font que parce que le juge du fond les y a obligées. Le recours en interprétation n'est qu'un élément de l'instance. De même que les frais de procédure sont mis, à la fin de l'instance, à la charge de celui qui perd le procès, il faudrait, après le jugement sur le fond, mettre

(39) Il n'y a de dépens que lorsque le recours ne peut être introduit dans les formes du recours pour excès de pouvoir.

les frais du recours en interprétation à la charge de celui qui a eu tort d'introduire la requête au fond, puisque c'est cette requête qui a rendu nécessaire le recours en interprétation. On pourrait objecter qu'un tribunal ne peut liquider les dépens exposés devant un autre tribunal. Mais le tribunal du fond n'aurait qu'à s'adresser administrativement au tribunal de renvoi pour lui demander de liquider lui-même la partie des dépens afférente au recours en interprétation. C'est ce qui se passe en cas de conflit négatif pour les dépens exposés devant le Tribunal des Conflits. Ils sont réservés jusqu'au jugement du fond par le tribunal compétent. Ce dernier s'adresse alors au Tribunal des Conflits qui liquide les dépens du conflit. Ces dépens sont supportés par le perdant.

Ce système se rencontre quelquefois dans la pratique. On voit des arrêts réservant les dépens pour y être statué en fin d'instance. Mais, le plus souvent, les arrêts d'interprétation statuent immédiatement sur la question des dépens. Le mode de répartition de ceux-ci peut varier. Presque toujours, ils sont mis à la charge de la partie qui a soutenu une interprétation contraire à celle qui est adoptée (40). Pratiquement, le résultat est souvent le même que celui auquel on serait arrivé par le système que nous défendons. Le recours en interprétation commande dans la plupart des cas la solution du fond, de sorte que c'est la même partie qui perd devant les deux juridictions. Mais,

(40) *Larivière*, 19 mai 1926, p. 511 ; *Association cultuelle de l'église protestante de Constantine*, 8 décembre 1922, p. 904 ; *de Béarn*, 7 avril 1922, p. 342 (remboursement des frais de timbre exposés par le requérant) ; *C^{te} Mailly et de Nesle*, 24 janvier 1919, p. 56 ; *Commune de Lestrem*, 11 mars 1898, p. 210, etc.

juridiquement, le système employé par les tribunaux administratifs nous semble sans fondement, parce qu'il sépare le recours en interprétation du reste du procès. Que se passerait-il si aucune des parties n'avait proposé une interprétation donnée et que la requête se fût bornée à répéter le jugement du renvoi ? Nous avons admis la possibilité d'employer ce procédé. A qui incomberait alors la charge des dépens ?

Nous avons trouvé un autre arrêt appliquant un autre mode de répartition des dépens (41). Cet arrêt déclare que « considérant que le Conseil de Préfecture a été saisi à la suite d'un renvoi « il y a lieu de mettre les dépens par moitié à la charge des parties. Ce raisonnement tient bien compte de l'idée que le recours en interprétation n'est pas présenté par les parties dans les conditions ordinaires. Il admet avec raison, selon nous, qu'il ne faut pas obligatoirement mettre les dépens à la charge de celui dont l'interprétation est condamnée. Mais pourquoi cette proportion de moitié ? Est-ce parce que le recours est utile aux deux parties, puisqu'il leur permet de reprendre l'instance engagée devant le juge du fond, ce qu'elles ont autant l'une que l'autre intérêt à pouvoir faire ? Mais il faudrait aller jusqu'au bout et admettre que les frais d'un épisode de l'instance de fond doivent être supportés par celui qui a eu tort de mettre cette instance en mouvement.

(41) *Imbert et autres*, 19 mars 1924, p. 314.

SECTION IV. — RECOURS CONTRE LA DÉCISION RENDUE
SUR RENVOI

La décision du tribunal de renvoi statuant sur l'interprétation est, comme une décision ordinaire, susceptible de recours. Mais on sort alors du contentieux de l'interprétation proprement dit. Le recours est le recours ordinaire, dirigé contre les jugements, soit en appel, soit en cassation. Il doit être motivé, présenté dans les formes et délais réglementaires, les dépens sont à la charge du perdant. En appel, le recours aboutit à la réformation de l'interprétation donnée par le tribunal de renvoi : on trouve dans la jurisprudence de nombreux arrêts du Conseil d'Etat modifiant ou confirmant des arrêtés du Conseil de Préfecture ou du Conseil du Contentieux administratif rendus sur renvoi. En cassation, le recours ne pourrait aboutir qu'à l'annulation de la décision attaquée et le tribunal de renvoi devrait statuer à nouveau sur la question renvoyée. Nous nous exprimons au conditionnel, car le cas n'est guère susceptible de se produire. Il faudrait supposer que l'interprétation a été renvoyée à un tribunal soumis au contrôle de cassation du Conseil d'Etat ; cours régionales des pensions, commission supérieure des bénéfices de guerre, conseil de revision. C'est rare.

Le recours contre la décision interprétative n'est plus recevable lorsque la juridiction qui a renvoyé a statué sur le fond du litige (42). Cette règle est inspirée par les mêmes motifs que ceux qui font déclarer qu'il n'y a pas lieu

(42) *Lemaire*, 16 juin 1893, p. 489.

dans ce cas de statuer sur le recours en interprétation lui-même.

La seule question intéressante pour nous est celle de savoir qui peut critiquer la décision du tribunal de renvoi. Les parties en cause devant le tribunal de renvoi peuvent évidemment faire appel. Tout au moins celles qui étaient à la fois en cause devant le tribunal du fonds et le tribunal de renvoi. Celles qui se sont portées intervenantes au recours en interprétation sans avoir pris part au procès devant le juge du fond peuvent-elles également faire appel ? Nous n'avons pas trouvé de jurisprudence sur la question. Quant aux parties qui étaient en cause devant le tribunal du fond, mais qui n'ont pas été appelées et ne sont pas intervenues devant le tribunal de renvoi, elles peuvent faire tierce opposition (43). Celles qui n'étaient ni en cause devant le juge du fond, ni intervenantes devant celui de l'interprétation ou dont l'intervention n'a pas été admise, ou qui ont été appelées à tort au recours en interprétation ne peuvent critiquer le jugement rendu par le tribunal de renvoi (44).

(43) *Rodin*, 26 décembre 1919, p. 967.

(44) *Gouv. Général de l'Indo-Chine*, 20 janvier 1922, p. 50.

DEUXIÈME PARTIE

LE RECOURS DIRECT EN INTERPRÉTATION

INTRODUCTION

Nous étudions, dans cette seconde partie, le recours direct en interprétation, celui par lequel on demande uniquement au juge de fixer le sens d'un acte obscur et qui est présenté sans référence à aucun autre litige soumis soit au même tribunal, soit à des juges différents.

Nous avons vu au début de cette étude qu'un tel recours présente un caractère exceptionnel. S'il est normal, et très fréquent, que l'interprétation joue le rôle de moyen à l'appui d'une demande (et elle joue ce rôle même lorsqu'elle fait l'objet d'un recours sur renvoi), il semble qu'elle ne puisse être demandée à titre principal. Le juge est chargé de procurer des solutions à des litiges, et non de donner des consultations. D'autre part, il ne peut rendre d'arrêt de règlement : n'est-ce pas ce qu'il ferait en fixant pour l'avenir, en dehors de tout litige, l'interprétation qui doit être tenue pour la vérité légale ?

Ces considérations paraissent devoir entraîner le rejet de toute demande d'interprétation présentée dans un recours direct. Elles inspiraient, en 1867, le Commissaire du Gouvernement de Belbeuf, appelé à conclure dans une affaire où un Conseil de Préfecture avait été saisi directement, par une Compagnie de chemins de fer, d'une

demande en interprétation d'une convention passée entre elle et l'Etat relativement au tarif applicable à une ligne du réseau (1). « Nous ne pouvons », disait-il, « admettre que la Compagnie ou même le Ministre, aient le droit de venir *de plano* demander soit devant le Conseil de Préfecture, soit devant le Conseil d'Etat, l'interprétation de l'une des clauses du cahier des charges. Ce serait altérer le caractère contentieux de la juridiction administrative, méconnaître la nature de ses pouvoirs, amoindrir son autorité en la faisant descendre au rôle de comité consultatif. Et quel pourrait être d'ailleurs l'effet de l'interprétation que l'on vous demande de donner ? De deux choses l'une : ou votre interprétation serait obligatoire pour les tribunaux, et alors vous dépouillez arbitrairement l'autorité judiciaire qui, exclusivement compétente au point de vue de l'application des tarifs, se trouve investie, par voie de conséquence, du droit d'examiner la base légale de la contribution et d'apprécier le sens et la portée des actes en vertu desquels elle est perçue : ou votre interprétation ne peut lier l'autorité judiciaire et alors votre décision est inutile, illusoire, vous donnez, pardonnez-moi cette expression, un coup d'épée dans l'eau ».

Et vingt ans plus tard, le Commissaire du Gouvernement Gauvain, concluant dans une affaire semblable où la même compagnie demandait l'interprétation d'une clause du cahier des charges relative également à des tarifs de factage (2), remarquait à nouveau qu'il est de principe que

(1) *Compagnie du chemin de fer de Paris à Lyon*, 17 janvier 1867, p. 87.

(2) *C^{ie} P.-L.M.*, 7 juin 1889. p. 747.

l'interprétation contentieuse ne peut pas être l'objet d'une demande en justice; elle ne peut constituer qu'un moyen à l'appui de conclusions prises dans une instance déterminée. Et il ajoutait « Que les requérants créent le litige qui fait actuellement défaut. Qu'ils se fassent assigner ou assignent eux-mêmes devant le tribunal civil ou de commerce ». Enfin, il reconnaissait que l'interprétation directe pouvait être d'une grande utilité aux parties, mais il ne croyait pas que les tribunaux puissent s'y livrer. « Que les parties intéressées, dans leur hâte à obtenir la reconnaissance de leurs droits, vrais ou prétendus, soient portées parfois à méconnaître les principes que nous avons exposés, il n'y a pas lieu de s'en étonner ni de s'en plaindre. Mais c'est le devoir de ceux qui sont appelés à rendre la justice d'assurer, avec le maintien des compétences, l'observation des règles qui constituent la base même de notre organisation judiciaire ».

Voilà les objections que soulève l'interprétation directe par le juge. Elle fait statuer celui-ci en dehors de tout litige et elle risque de troubler l'ordre des compétences. Ces objections sont très sérieuses : chaque fois qu'elles peuvent être opposées à une demande d'interprétation il faut rejeter cette demande.

Mais peuvent-elles être opposées dans tous les cas ? N'y a-t-il pas des circonstances dans lesquelles en demandant au juge de fixer le sens d'un acte obscur, et en ne lui demandant que cela, on ne méconnaît aucun des principes que nous venons de rappeler ? De tels cas existent : la jurisprudence permet alors le recours direct en interprétation. Quelles conditions faut-il réunir pour se trouver

dans un de ces cas ? Quelle est la portée de l'interprétation donnée par le juge ? Quelles règles s'appliquent au recours ? Nous allons étudier successivement ces trois questions.

Pour cela nous ferons appel presque uniquement à la jurisprudence. Car il n'y a rien dans les textes et la Doctrine est assez peu développée au sujet de ce recours qu'elle confond assez souvent avec le recours sur renvoi. Nous ne nous dissimulons pas ce que peut avoir d'incomplet et même d'inexact une théorie construite sur des arrêts, surtout lorsque ceux-ci sont rares et souvent très laconiques, se bornant à affirmer que le recours en interprétation est ou n'est pas recevable. Mais c'est là le risque de toute étude de jurisprudence.

CHAPITRE I

CONDITIONS DE RECEVABILITÉ DU RECOURS DIRECT

§ 1. — *Il faut que le requérant présente un intérêt à obtenir l'interprétation. — Cas exceptionnel où cette condition est suffisante.*

Nous avons à peine besoin de dire que l'exercice du recours en interprétation suppose comme première condition la justification d'un intérêt. Une demande d'interprétation qui ne comporterait aucune utilité pratique pour son auteur et qui serait présentée à titre documentaire, « pour s'instruire », ne serait évidemment pas recevable. L'existence d'un intérêt est la condition préalable de toute demande en justice, quelle qu'elle soit. On sait qu'en matière de recours pour excès de pouvoir, le Conseil d'Etat refuse d'annuler les actes qui lui sont déférés, même si leur illégalité est certaine, lorsque le recours émane d'un requérant qui ne justifie d'aucun intérêt à se pourvoir. La notion d'intérêt peut d'ailleurs être entendue plus ou moins largement, mais elle doit exister.

Mais tandis que l'intérêt suffit à assurer la recevabilité du recours pour excès de pouvoir (3), il est impuissant, à

(3) Cela se comprend aisément : par le fait même que l'acte existe et qu'une contestation est élevée sur sa légalité, il y a litige. Le litige existe non pas entre deux parties, mais entre une personne et un acte.

lui seul, à permettre l'exercice du recours en interprétation. Il faut une seconde condition qui est l'existence d'un litige né et actuel (4). Cependant, il est un cas où seule la justification d'un intérêt est exigée : c'est lorsque la demande d'interprétation émane du Ministre. Les Ministres peuvent, en dehors de tout litige, saisir les tribunaux administratifs de recours en interprétation d'actes administratifs ou de contrats. Juridiquement, une telle faculté n'a pas de fondement très certain. Le Commissaire du Gouvernement Romieu qui la rappelait et en faisait application dans des conclusions prononcées en 1895 (5) reconnaissait qu'elle ne pouvait s'appuyer sur aucun texte positif.

Elle s'explique en réalité par des considérations historiques : c'est une survivance de l'ancien pouvoir de juridiction attribué aux Ministres. Lorsque ceux-ci étaient appelés à prendre des décisions qui présentaient le caractère d'actes juridictionnels, ils pouvaient, comme tout autre juge, demander l'interprétation des actes sur lesquels

(4) Exemples de cas où les requérants ne présentaient *qu'un intérêt* à former un recours en interprétation : *Gilbert*, 24 octobre 1919, p. 771 (acte concernant la réglementation de la retenue d'un moulin) ; *Commune de Boucan*, 20 avril 1923, p. 341 (traité de concession d'éclairage) ; *C¹⁰ F⁸⁰ des ch. de fer d'Indo-Chine et du Yunnan*, 10 déc. 1923, p. 1054 (convention relative à un chemin de fer) ; *Picquot*, 27 mai 1898, p. 417 (décision du Conseil d'Etat rendue en matière de contribution. La demande émanait d'un percepteur et soulevait une question de doctrine en dehors de toute difficulté avec un contribuable). Toutes ces requêtes ont été déclarées irrecevables.

(5) *Ministre de l'Intérieur et Ville de Saint-Quentin*, 22 février 1895, p. 373. Voir comme autres exemples de demandes d'interprétation présentées par des ministres : *Ministre de l'Intérieur c/ Nepoty*, 6 janvier 1922, p. 18 ; *Ministre de la Justice c/ Dép. du Lot-et-Garonne*, 2 juillet 1926, p. 680.

devait s'appuyer leur décision : il s'agissait en somme d'un recours *sur renvoi*. A vrai dire, un tel recours n'aurait dû être possible que lorsque la décision en vue de laquelle il était formé était une décision contentieuse, c'est-à-dire lorsqu'elle avait pour objet de trancher une contestation. Mais la distinction entre les actes contentieux et les actes d'administration accomplis par les ministres a toujours été, au temps où s'appliquait la théorie du ministre-juge, assez flottante. De sorte que, dans la pratique, on permettait le recours en interprétation pour tous les décisions, qu'elles soient administratives ou contentieuses.

L'abandon de la théorie du ministre-juge aurait dû faire disparaître le droit du ministre à se pourvoir en interprétation. Cependant ce droit a subsisté. Mais le recours a alors changé de caractère. Il n'apparaît plus comme un recours sur renvoi : c'est un recours direct. Et un recours direct tout à fait exorbitant du droit commun puisqu'il peut être introduit en dehors de tout litige. Le tribunal joue le rôle d'un organe consultatif.

Ce n'est pas d'ailleurs à dire qu'on ne puisse invoquer en faveur de ce droit du ministre des raisons pratiques assez sérieuses. M. Romieu les exposait dans les conclusions auxquelles nous avons fait allusion. Il faisait remarquer que les ministres peuvent, en vertu du pouvoir qui leur appartient de prendre des décisions exécutoires, créer des litiges qui permettent aux particuliers de faire trancher les questions d'interprétation et qu'il est, par suite, plus simple de les autoriser à soumettre ces questions immédiatement au juge chargé de les résoudre. D'autre part, une interprétation contentieuse préalable évite les décisions

illégalles, qui pourraient être attaquées et annulées par le recours pour excès de pouvoir. En somme, en demandant au juge de fixer le sens d'un acte lorsque ce sens peut prêter à discussion, le Ministre se place, comme l'a remarqué M. Appleton (6), volontairement et préalablement sous le contrôle des tribunaux. Et M. Hauriou a relevé l'utilité de ce procédé dans la matière des concessions où l'administration, au lieu d'imposer aux concessionnaires des obligations qui ne se trouvent pas dans le cahier des charges et de risquer, par suite, d'avoir à soutenir des procès très longs et dont l'issue serait douteuse, demande l'interprétation du contrat et règle en conséquence ses rapports avec le concessionnaire (7).

En somme ces raisons sont sérieuses, mais elles sont de même ordre que celles que pourraient invoquer les particuliers. Pour eux aussi la connaissance préalable du sens d'un texte permettrait d'éviter, par ignorance de l'étendue véritable de leurs droits, des actes irréguliers et générateurs de procès. Mais tandis que ces raisons ne font pas fléchir, en faveur des particuliers la règle que nous avons indiquée précédemment, d'après laquelle le juge ne peut intervenir que lorsqu'il existe un litige, elles ont été jugées assez fortes pour permettre d'enfreindre cette règle lorsque l'interprétation est demandée par un ministre.

Il faut bien comprendre le caractère tout à fait exceptionnel du recours, qui n'est plus un recours contentieux.

(6) Appleton, *Traité élémentaire du Contentieux administratif*, p. 647.

(7) Hauriou, *Précis de Droit administratif* (11^e éd.), p. 957, n. 3, *in fine*.

Le contentieux comporte, comme élément essentiel, l'opposition de deux prétentions. Cet élément fait ici défaut, puisque le ministre peut s'adresser au juge sans qu'une interprétation contraire à celle qu'il propose ait été soutenue par quiconque.

Il faut également indiquer que seuls les ministres peuvent former des demandes d'interprétation en dehors d'un litige. On accordait autrefois cette faculté aux autres autorités publiques : les préfets et les maires. Mais depuis 1859 on l'a restreinte aux seuls ministres (8).

Toute autre personne qu'un ministre ne peut obtenir d'interprétation en invoquant uniquement l'intérêt qu'elle aurait à être fixée sur le sens de l'acte. Les particuliers peuvent, il est vrai, adresser aux auteurs des actes obscurs dont ils demandent l'interprétation des recours gracieux. Mais d'abord ils ne peuvent exiger de réponse (9), ensuite ils risquent d'obtenir une interprétation partielle ou inexacte. Enfin et surtout, l'interprétation qui leur est donnée n'a aucun caractère officiel, elle ne représente aucunement la vérité légale, elle correspond seulement à l'opinion de l'auteur de l'acte. Or, cette opinion est quelquefois utile à connaître lorsque celui qui a fait l'acte intervient dans l'application de celui-ci. Mais elle ne présente aucune utilité lorsque les rapports, et par suite les contestations, que fait naître l'exécution d'un acte mettent en jeu des personnes qui n'ont eu aucune part à la confection de cet acte.

Les particuliers pourraient bien demander aux minis-

(8) Romieu, conclusions précitées.

(9) *Bellocq*, 10 décembre 1924, p. 995.

tres d'user de leur faculté de présenter des demandes d'interprétation en dehors de tout litige. On admet qu'une requête en interprétation formée par un particulier ou une autorité administrative autre qu'un ministre et qui serait irrecevable parce que présentée sans qu'il se soit élevé une contestation sur le texte à interpréter, peut être régularisée par des conclusions à fin d'interprétation présentées par un ministre (10). Mais ce procédé ne peut être employé que si le ministre est appelé à prendre une décision nécessitant l'interprétation. Si cette condition n'est pas remplie, le ministre est sans intérêt à se pourvoir, et, par suite, irrecevable à le faire (11).

§ 2. — *Il faut qu'il y ait un litige né et actuel au sujet de la question d'interprétation*

Supposons maintenant qu'il existe une contestation, un litige « né et actuel » au sujet du sens d'un acte dont l'interprétation peut être donnée par un tribunal administratif. Le recours direct est alors, dans certains cas, recevable.

Qu'est-ce qu'un litige né et actuel ? La notion n'en est pas très facile à préciser, car elle laisse une large place à l'appréciation du juge. Les décisions qui accueillent un recours en interprétation affirment qu'il existe un litige né et actuel, elles exposent souvent les éléments de fait d'où résulte ce litige, mais elles ne le caractérisent pas au

(10) *Asile des aliénés de Bailleul*, 12 mars 1875,, p. 234.

(11) *Ville de Moulins*, 23 juillet 1877, p. 577 ; *Ministre de la Marine*, 2 mai 1884, p. 329 ; *Ministre des Finances*, 3 décembre 1897, p. 743.

point de vue juridique. Cependant des conclusions de M. Riboulet, datant de 1912, donnent des indications précieuses sur ce qu'entend le Conseil d'Etat par l'expression de litige né et actuel (12). Elle désigne les cas dans lesquels le requérant peut justifier de la négation d'un droit lui appartenant, négation basée sur une interprétation du texte dont il demande au juge de fixer le sens. La négation ne doit pas d'ailleurs émaner de n'importe qui : celui qui conteste le droit doit être en mesure d'y porter atteinte. Autrement dit, la négation doit être faite par quelqu'un à qui le droit impose une obligation et qui prétend n'être pas tenu de cette obligation. Peu importe que la négation ne constitue, en elle-même aucune atteinte au droit : le seul fait de nier un droit implique qu'on n'exécutera pas les obligations qu'il peut comporter.

Comment se manifeste la négation du droit ? C'est ici que le juge possède une grande liberté d'appréciation « La négation » disait M. Riboulet « pourra résider simplement dans des difficultés administratives ». Et il citait comme exemple le fait, par un concessionnaire, d'avoir remis au concédant un plan de canalisations électriques qu'on soutenait ne pas être conforme aux stipulations du contrat (13). Et il ajoutait que les difficultés « se manifesteront par un fait ou un acte administratif qui sera comme le signe indiciel du droit constaté légitimant la recevabilité de l'action originaire en interprétation ».

Un fait, un acte administratif, cela laisse place à beaucoup de latitude pour le juge chargé de rechercher ce que

(12) *C^{tes} d'Orléans et du Midi*, 26 juillet 1912, p. 889 et s.

(13) *Société Toulousaine d'Electricité*, 14 avril 1905, p. 371.

M. Riboulet appelait la « valeur de recevabilité » de l'acte qui révèle la négation du droit (14). Il ajoutait encore « qu'il ne fallait pas envisager ce fait ou cet acte *in abstracto*, mais qu'il fallait l'éclairer à la lumière des circonstances de fait qui l'ont précédé, scruter son sens et sa portée véritable et saisir, s'il y a lieu, à travers son laconisme, la négation du droit affirmé par ailleurs et qu'il implique formellement ». Dans l'espèce qui donnait lieu aux conclusions que nous citons, il s'agissait d'interpréter une décision du Conseil d'Etat relative à la durée de la garantie d'intérêts accordée par l'Etat à une compagnie de chemins de fer. Le désaccord était révélé par une série d'actes, qui, pris isolément, ne portaient aucune atteinte au droit que la Compagnie prétendait avoir été reconnu par cette décision (15), mais dont l'ensemble montrait que le Ministre différait d'avis avec la Compagnie quant au sens et à la portée de l'arrêt du Conseil d'Etat.

Faut-il que le droit nié soit susceptible de s'exercer, et par suite d'être méconnu, immédiatement, ou faut-il rejeter la demande d'interprétation dès lors que le droit qu'elle a pour effet de faire affirmer ne produit actuellement aucun effet. Il semble qu'il n'y ait de ce chef aucune restriction à apporter à la recevabilité des demandes d'interprétation. Le Conseil d'Etat, dans la décision de 1912 dont nous venons de parler a reconnu que l'Etat

(14) Désaccord révélé par des procès-verbaux dressés contre une partie : *C¹e Genevoise du Gaz*, 11 mai 1894, p. 337 ; par un ensemble de circonstances de fait, sans qu'il soit intervenu aucun acte administratif : *Pierrot*, 13 décembre 1901, p. 872.

(15) Notamment une note insérée au *Journal Officiel* comme réponse à un député.

était tenu après 1914 d'assurer la garantie d'intérêts qu'il avait promise aux réseaux d'Orléans et du Midi. Son arrêt a été rendu à un moment où la question ne présentait aucun caractère actuel. Cependant, nous ne croyons pas qu'on puisse présenter des demandes d'interprétation dont l'utilité pratique serait à échéance très éloignée. La question de la garantie d'intérêts présentait pour les Compagnies en 1912 un intérêt pratique immédiat, du fait d'une campagne de bourse préjudiciable à leurs titres et basée sur la cessation qu'on disait prochaine de la garantie que l'Etat apportait à ces titres. L'interprétation donnée par le juge doit avoir une application assez proche. Dans un arrêt de 1924 (16), le Conseil d'Etat refusait d'indiquer la qualification à appliquer aux services rendus par un fonctionnaire dans un emploi donné parce que la détermination du caractère à attribuer à ces services ne pourrait présenter d'intérêt qu'au moment où l'intéressé aurait été admis à la retraite et qu'il faudrait liquider sa pension. Citons également une espèce dans laquelle une ville et un Préfet étaient en désaccord sur l'interprétation à donner à des textes relatifs à la taxe sur les loyers, et où le désaccord était bien marqué, puisque le Préfet avait invité le Conseil municipal à modifier le budget communal pour le mettre en harmonie avec l'interprétation qu'il soutenait. Le Conseil d'Etat a déclaré que le litige n'était pas né et actuel, parce que l'invitation du Préfet ne comportait aucune menace de sanction pour le cas où le Conseil municipal ne se conformerait pas à la manière de voir

(16) *Mourlan*, 21 mars 1924, p. 319.

du Préfet. On n'envisageait dès lors aucune atteinte au droit (17).

Le litige doit donc présenter un certain caractère d'actualité et l'interprétation ne doit pas être une satisfaction platonique accordée à celui qui la demande : elle doit présenter une utilité pratique. Mais le juge possède une assez grande liberté d'appréciation pour rechercher les circonstances qui rendent le litige actuel.

On voit que l'existence du litige exigée par la jurisprudence comme condition de recevabilité du recours directe en interprétation résulte souvent d'un ensemble de faits ou d'un concours de circonstances auxquels il est difficile de donner une qualification juridique. Les arrêts qui admettent ce recours parlent de désaccord (18), de difficultés (19), le plus souvent ils exposent les circonstances de fait qui leur semblent justifier la demande d'interprétation (20).

On s'aperçoit alors d'une chose : c'est que la notion de litige en matière de recours en interprétation diffère de celle qui est à la base des autres recours que connaît la juridiction administrative, c'est-à-dire les recours de pleine juridiction et les recours en annulation. Sans doute, un même litige peut donner lieu à la fois à un recours au

(17) *Ville de Guelma*, 30 juillet 1920, p. 775.

(18) *C^{ie} Générale Transatlantique*, 17 mars 1922, p. 248.

(19) *Dép. de la Drôme*, 3 août 1906, p. 747.

(20) Exemples de recours directs en interprétation : *Ville de Marseille*, 8 décembre 1899, p. 734, et 14 décembre 1900, p. 765 ; *Gaz de Foix*, 4 juin 1897, p. 456 ; *Société « Les Clous au Soleil »*, 22 mars 1912, p. 415 ; *Ministre des Travaux Publics*, 8 mars 1912, p. 354 ; *Société du Coudiat Aty*, 15 février 1919, p. 403 ; *C^{ie} du Midi*, 28 mars 1930, etc...

fond et à un recours en interprétation. Prenons un exemple (21) : un concessionnaire et l'administration étant en désaccord sur l'interprétation d'une clause du cahier des charges, l'administration a fait un acte qui, d'après l'interprétation soutenue par le concessionnaire, constitue une violation du contrat. Le concessionnaire peut réclamer des dommages-intérêts : sa demande sera accueillie ou rejetée suivant l'interprétation adoptée par le Conseil de Préfecture. Mais il peut également se borner à demander l'interprétation du cahier des charges. Il a par conséquent le choix entre le contentieux de la pleine juridiction et celui de l'interprétation. Voici un autre exemple : une commune et un instituteur sont en désaccord sur le droit de ce dernier à se servir d'une porte dans le logement qui lui est fourni dans la mairie : ce désaccord est fondé sur une divergence d'interprétation de délibérations du Conseil municipal réglant l'usage de ladite porte. Le Préfet, sur la demande de l'instituteur, prend un arrêté ordonnant à la commune de ne pas mettre obstacle à l'usage de la porte par ledit instituteur. La commune peut, ou bien attaquer cet arrêté par la voie du recours pour excès de pouvoir, en invoquant la violation de la loi, ou bien demander l'interprétation des délibérations du Conseil municipal. Un même litige engendre deux recours : un du contentieux de l'interprétation et un d'un autre contentieux. Dans la plupart des cas, c'est le contentieux autre que celui de l'interprétation qui sera employé (22).

(21) *Société Parisienne de Publicité*, 14 février 1908, p. 146.

(22) Il arrive que les parties s'entendent pour créer *volontairement* cet autre contentieux. Ainsi, la C¹^e du Chemin de Fer d'Orléans et l'Etat étant, en 1895, en désaccord sur la date de la cessation de

Ce n'est que tout à fait exceptionnellement qu'il y aura un motif de préférer le recours en interprétation, qui aboutit à une simple déclaration, alors qu'il existe un recours plus complet, donnant des résultats positifs : rétablissement du droit méconnu pour le recours de pleine juridiction, annulation de l'acte qui a porté atteinte au droit pour le recours pour excès de pouvoir. Il peut cependant se trouver telle circonstance où le recours en interprétation présentera un avantage sur le recours parallèle. Dans l'affaire que nous avons donnée en exemple (23), la violation prétendue du cahier des charges par l'administration semblait n'avoir causé aucun préjudice au concessionnaire. Celui-ci risquait, s'il demandait des dommages-intérêts, de se voir opposer une fin de non recevoir tirée de l'absence de préjudice. Le tribunal aurait rejeté sa requête sans examiner le fond de l'affaire et sans donner l'interprétation du cahier des charges, sur laquelle il était cependant très utile d'être fixé, le conflit étant de nature telle qu'il pouvait se renouveler très fréquemment tant que les deux parties pourraient discuter sur les droits et obligations résultant pour chacune d'elles des clauses du contrat.

· Mais un même litige ne comporte pas toujours à la fois

la garantie d'intérêts, s'étaient entendus pour porter la question d'interprétation du contrat devant le juge. Le Ministre prit un arrêté ordonnant à la Compagnie de mentionner sur ses titres que ceux-ci ne bénéficiaient de la garantie d'intérêts que jusqu'au 31 décembre 1914. Cet arrêté n'avait pas d'autre but que de permettre, grâce à une mesure qui méconnaissait sciemment le droit prétendu de la Compagnie, le recours au juge ; *C^{1^{re}} d'Orléans et du Midi*, 12 janvier 1895, p. 31.

(23) *Société Parisienne de Publicité*, précitée.

un recours en interprétation et un autre recours. Il peut y avoir négation du droit sans atteinte à ce droit, par conséquent pas de recours de pleine juridiction (24). D'autre part l'acte qui révèle la négation du droit n'est pas forcément une décision administrative réunissant les conditions exigées pour l'ouverture du recours pour excès de pouvoir (25). Dans ces cas, le recours parallèle n'est pas possible actuellement. Il le sera plus tard, lorsque le litige aura atteint un développement plus complet et que la négation du droit se sera transformée en atteinte au droit, ce qui doit normalement arriver. On comprend sans peine l'utilité que présente alors le recours en interprétation : il évite d'attendre que l'atteinte au droit soit intervenue, avec le caractère irrémédiable qu'elle présentera peut-être.

Le point de savoir si un litige peut donner lieu à un recours au fond ou seulement à un recours en interprétation est quelquefois très délicat à déterminer : les parties peuvent s'y tromper. Il arrive qu'elles présentent une demande au fond, alors qu'elles ne pouvaient conclure en l'état de l'affaire, qu'à l'interprétation d'un texte. Le tribunal, tout en rejetant le recours de pleine juridiction comme non recevable donne l'interprétation. En somme il transforme de lui-même le recours au fond en un recours en interprétation (26). Dans certains cas, il n'y avait, au

(24) C'était le cas pour l'affaire des Compagnies d'Orléans et du Midi en 1912.

(25) *De Lambertye*, 21 mai 1875, p. 564.

(26) *Société des Eaux thermales de Bourbonne-les-Bains*, 30 novembre 1917, p. 780 ; *C^{ie} du Midi*, 28 mars 1930.

moment de l'introduction de la requête, pas la matière d'un recours au fond, mais celui-ci est devenu possible au cours de l'instance. Des conclusions au fond ayant été présentées, le recours en interprétation primitif s'est transformé en un recours de pleine juridiction (27).

§ 3. — *Il faut que le recours en interprétation ne trouble pas d'ordre des compétences.*

Il nous faut examiner maintenant les conditions que doit remplir l'acte dont on demande au juge de fixer le sens pour que le recours direct en interprétation soit recevable. Il ne suffit pas qu'il existe un litige comportant ou non un recours parallèle pour qu'on puisse s'adresser au juge administratif. Il faut d'abord que la juridiction administrative ait compétence pour interpréter l'acte. Nous n'insisterons pas sur cette condition qui va de soi. Ce n'est pas à dire qu'elle soit toujours facile à appliquer en pratique : la distinction entre les contrats administratifs et les contrats de droit commun passés par l'Administration peut être délicate. Mais ce sont là difficultés d'application et non de principe.

Mais les actes qui peuvent être interprétés par la juridiction administrative, même ceux dont l'interprétation appartient exclusivement à cette juridiction, ne peuvent pas toujours faire l'objet d'un recours direct en interprétation. Ce recours n'est possible que lorsqu'il ne risque pas de troubler l'ordre des compétences.

(27) *Ministre de la Guerre contre Ville de Lyon*, 6 août 1907, p. 787.

Il pourrait le faire lorsque le litige devrait normalement, si on n'en détachait pas la question d'interprétation, être porté devant un tribunal autre que celui qui est compétent pour fixer le sens de l'acte. Prenons un exemple. Un concessionnaire de droits de place réclame à la ville une indemnité pour avoir, bien qu'une clause du cahier des charges le défendît, concédé des emplacements à des tiers (28). La ville refuse parce que, à son avis, le cahier des charges ne contenait pas l'interdiction qu'on lui oppose. Il y a un litige né et actuel qui comporte une question d'interprétation. Cette question est de la compétence de la juridiction administrative : elle peut donner lieu à un recours direct en interprétation. Mais il existe une autre manière de trancher la contestation : c'est de porter la demande d'indemnité devant les tribunaux judiciaires. Ceux-ci devront, au cas où ils estimeraient les clauses du cahier des charges obscures, les renvoyer pour interprétation aux tribunaux administratifs. Mais ils sont seuls juges de l'opportunité de ce renvoi. S'ils trouvent les clauses claires ils les interpréteront eux-mêmes. Dans ces conditions, le concessionnaire peut-il, sans présenter de demande d'indemnité au juge civil, s'adresser directement au Conseil de Préfecture pour en obtenir l'interprétation du cahier des charges ? Il trouverait à ce procédé certains avantages. Evidemment, l'arrêté du Conseil de Préfecture ne contiendra qu'une déclaration, il ne condamnera pas la ville à payer l'indemnité. Mais, si celle-ci voit infirmer l'interprétation qu'elle soutenait, elle pourra difficilement

(28) Espèce de l'arrêt *Ledard*, 8 juillet 1925, p. 652.

refuser l'indemnité et s'exécutera très probablement d'elle-même. Il sera toujours temps, si elle ne le fait pas, de s'adresser, muni de l'interprétation donnée par le Conseil de Préfecture, aux tribunaux civils. D'autre part, la procédure sera abrégée : on évitera la complication d'une instance préjudicielle. Enfin, l'interprétation sera certainement donnée par le juge compétent. L'instance civile aurait pu ne pas aboutir à un jugement de renvoi, il aurait fallu, pour l'obtenir, aller en appel, et peut-être en cassation. Les tribunaux de l'ordre judiciaire auraient pu s'estimer compétents et donner aux clauses du cahier des charges un sens contraire à celui qui leur aurait été attribué par la juridiction administrative, mieux qualifiée pourtant pour interpréter un contrat qui présente indiscutablement le caractère d'un contrat administratif.

On voit que le recours direct en interprétation peut avoir pour effet de modifier les règles de compétence et que permettre aux parties de ne retenir d'un litige que la question d'interprétation, ce serait quelquefois leur permettre de faire trancher leur litige par une juridiction qui, normalement, n'aurait peut-être pas eu à en connaître du tout (lorsque l'acte peut être interprété par le juge du fond, ce qui est le cas pour les règlements, d'après la jurisprudence du Tribunal des Conflits), ou qui, en tout cas, n'aurait dû en connaître que comme question préjudicielle, renvoyée par le juge du fond. Si le tribunal administratif accepte le recours en interprétation, il préjuge le jugement de renvoi, et, par suite, statue sur une question que seul le tribunal du fond a qualité pour résoudre. On risque également d'aboutir à des décisions contradictoires

dans la même affaire, car évidemment, rien n'empêche de saisir à la fois le juge du fond et celui de l'interprétation. Si le premier s'estime compétent pour fixer le sens de l'acte litigieux, et si l'interprétation qu'il en donne est opposée à celle qu'a adoptée le juge de l'interprétation, quelle décision faudra-t-il considérer comme la vérité légale ?

Faut-il alors admettre le recours direct en interprétation lorsqu'il est détaché d'un litige dont la connaissance appartient à un tribunal autre que celui qui est compétent pour donner l'interprétation. Cette question s'est posée dans la matière voisine du recours pour excès de pouvoir. Là aussi, l'ouverture sans restriction du recours direct en appréciation de validité risquait de troubler les compétences : on ne voulait pas provoquer des contrariétés de jugement, ni dériver au profit du Conseil d'Etat des litiges qui, normalement, auraient dû être soumis à d'autres tribunaux. On a été ainsi amené à opposer aux recours qui auraient eu pour résultat de troubler les compétences une fin de non recevoir tirée de l'existence du recours parallèle qu'il s'agissait de sauvegarder. Cette fin de non recevoir est trop connue pour que nous insistions à son égard. Nous la signalons pour montrer qu'elle correspond à un ordre d'idées tout à fait semblable à celui que nous venons de voir dans la matière de l'interprétation. Seulement, tandis que, pour le recours pour excès de pouvoir, la fin de non recevoir tirée de l'existence d'un recours parallèle a vu son domaine se restreindre sensiblement, elle conserve un champ d'application assez vaste en matière d'interprétation.

Le recours pour excès de pouvoir, en effet, ne porte que sur la validité des actes administratifs, laquelle est en principe réservée à la juridiction administrative et doit faire l'objet de jugements de renvoi, même lorsqu'il s'agit d'un règlement. Il n'y a dès lors pas à craindre les contradictions venant de ce que deux ordres de tribunaux peuvent être appelés à statuer sur la même question. Il est vrai qu'il reste pas mal de cas où le juge du fond peut statuer lui-même sur l'exception d'illégalité : ils sont assez nombreux pour constituer à la théorie du recours parallèle un champ d'application appréciable. Mais on sait qu'on exige, pour opposer la fin de non recevoir, non seulement qu'il existe un recours parallèle, mais que ce recours procure à l'intéressé exactement les mêmes avantages que ceux que le requérant obtiendrait par l'exercice du recours pour excès de pouvoir. L'interprétation, au contraire, ne vise pas uniquement les décisions administratives : elle peut porter sur des contrats, des jugements, des lois. Aussi, tandis qu'en matière d'excès de pouvoir on a pu relever parmi les motifs de la théorie du recours parallèle la sorte de courtoisie que se témoignent entre eux les corps constitués et qui leur fait exagérer le souci de ne pas empiéter sur leurs attributions respectives (29), en matière d'interprétation, cette considération peut certainement trouver sa place, mais une place moins importante parmi les autres motifs qui servent de base à la théorie. La déviation des compétences serait ici beaucoup plus sensible.

Pour ces raisons, le recours en interprétation est irre-

(29) Idée exprimée par M. le Professeur Mestre, à son cours.

cevable chaque fois que le litige qui le motive est de la compétence d'une autre juridiction que celle qui doit donner l'interprétation. Nous avons vu que, lorsqu'une instance pendante devant un tribunal administratif ou judiciaire comportait une interprétation qui devait être faite par un autre tribunal, ce dernier ne pouvait être saisi que lorsqu'un jugement de renvoi était intervenu. Nous voyons ici que le tribunal administratif ne peut davantage recevoir le recours direct en interprétation dans le cas où l'instance n'a pas été portée devant le tribunal du fond. Il suffit qu'une action ait été possible devant celui-ci pour que la fin de non recevoir doive obligatoirement jouer. Par suite, lorsqu'un litige comportant une question d'interprétation est porté à tort devant un tribunal administratif, incompétent sur le fond, mais compétent sur l'interprétation, ce tribunal doit de dessaisir entièrement, aussi bien d'ailleurs lorsque la compétence au fond appartient à un tribunal de l'ordre judiciaire (30) que lorsqu'elle ressort à un tribunal admi-

(30) Nombreux arrêts reconnaissant l'incompétence sur le fond de la juridiction administrative, tout en indiquant qu'une question d'interprétation pourra éventuellement être renvoyée à celle-ci par les tribunaux judiciaires. Cette question ne peut, en l'absence d'un jugement de renvoi, être examinée par la juridiction administrative. Cf. *Ledard*, 8 juillet 1925, p. 652 ; *Charve*, 6 août 1924, p. 801 ; *Société du Lac et Association de dessèchement de l'Etang de Capetang*, 10 août 1923, p. 673 ; *Casta Lumio*, 26 nov. 1921, p. 972 ; *Lacomme*, 21 mai 1920, p. 544 ; *Dép. des Bouches-du-Rhône*, 16 juillet 1920, p. 726 ; *Petrucci*, 29 janvier 1919, p. 100 ; *Société Générale du gaz du Midi contre Société La Chapellerie Montilienne*, 28 juillet 1916, p. 330 ; *Consorts Duval*, 7 juillet 1911, p. 821 ; *Duez*, 21 avril 1899, p. 308, etc..

En réalité, lorsque la juridiction administrative fait allusion à un renvoi éventuel, c'est qu'elle estime que la révision s'imposera ; mais elle n'a pas qualité pour imposer ce renvoi au juge du fond : elle se contente de le suggérer.

nistratif (31). Le tribunal saisi ne pourrait retenir, de la demande portée devant lui, la question d'interprétation, sur laquelle il statuerait à titre préjudiciel, en prévision d'un jugement de renvoi (32).

En somme, le recours direct n'est recevable que lorsque le juge de l'interprétation est également celui qui devrait être appelé à statuer sur le recours parallèle que comporte ou que comportera (33) le litige, c'est-à-dire à prendre les mesures destinées à faire respecter le droit dont la négation est à la base de la demande d'interprétation. C'est ce que l'on exprime en disant que *le juge de l'interprétation doit être celui de l'exécution*. Ainsi, une divergence d'interprétation entre un concessionnaire d'éclairage électrique et une ville peut donner lieu à un recours direct, car les difficultés d'exécution du contrat et l'interprétation de celui-ci sont de la compétence du Conseil de Préfecture. Au contraire, l'interprétation d'un règlement interdisant les processions ne pourrait, croyons-nous, être demandée à titre principal au Conseil d'Etat, car l'exécution de l'acte est confiée aux tribunaux répressifs, sous la sanction de l'art. 471-15° du Code Pénal.

C'est également à l'idée de compétence identique pour fixer le sens d'un texte et pour le faire exécuter qu'il faut rattacher le recours direct en interprétation d'une décision

(31) *Compagnie Générale des Eaux contre Ministre de la Marine et Ville de Toulon*, 16 juin 1922, p. 521.

(32) Le Tribunal des conflits condamne le procédé lorsqu'il est employé par l'autorité judiciaire : *Bonis et Administration des Chemins de fer de l'Etat*, 7 décembre 1912, p. 1173.

(33) Dans l'arrêt *Duez* cité plus haut, aucun recours n'aurait pu encore être porté devant les tribunaux judiciaires.

de justice dont l'exécution fait surgir une difficulté d'interprétation (34). Ce recours direct est possible. Le tribunal qui a rendu la décision, est seul, en vertu de la règle *ejus est*, compétent pour en fixer le sens. C'est également à lui qu'il appartient de prendre les mesures destinées à faire respecter le droit qu'il a reconnu dans la décision discutée : le fait même qu'il a rendu celle-ci en est la preuve.

§ 4. — *Il faut que l'acte à interpréter soit obscur*

Aux conditions de recevabilité du recours direct en interprétation que nous venons d'étudier, la jurisprudence en ajoute une troisième : il faut que l'acte à interpréter soit obscur. Au premier abord, cette exigence paraît quelque peu superflue : si l'acte est clair, les parties seront d'accord sur le sens qui convient de lui attribuer et il ne s'élèvera aucun litige d'interprétation à son sujet. Or sans litige, il n'y a pas de recours. Il semble qu'en exigeant l'existence d'un litige pour recevoir le recours on est sûr que l'acte est obscur, puisque son sens peut faire l'objet d'une discussion.

En faisant de l'obscurité de l'acte une condition distincte de recevabilité du recours, la jurisprudence est inspirée par une double considération. D'abord, en matière de recours direct en interprétation, les tribunaux sont toujours préoccupés de bien montrer que leur intervention n'a pas le caractère d'une consultation, mais qu'elle est

(34) Il s'agit, par exemple, de savoir ce que comprend exactement la condamnation prononcée contre une des parties : *Louis Bemière contre Ville de Troyes*, 15 mars 1912, p. 391, ou quel est le point de départ des intérêts : *Woelflé*, 10 février 1899, p. 116.

légitimée par l'existence d'un véritable litige. Or, si l'obscurité d'un acte n'est pas en elle-même constitutive d'un litige et si, par suite, elle ne peut être l'unique condition de recevabilité du recours, elle est, tout au moins, une cause probable de litiges futurs : aussi fait-elle paraître le recours au juge comme tout à fait normal dès que la menace s'est réalisée, c'est-à-dire dès qu'une contestation s'est élevée.

D'autre part, en exigeant que l'acte à interpréter soit obscur, la jurisprudence se donne un moyen d'écarter des recours, qui, tout en se présentant comme des recours en interprétation tendraient en réalité à autre chose qu'à faire fixer le sens exact de l'acte entrepris. Il est toujours possible, en effet, de détourner un acte de son véritable sens, même lorsque celui-ci est parfaitement clair, et il est très facile de faire naître, sur cette interprétation tendancieuse, un litige permettant le recours aux tribunaux : on obtiendra même d'autant plus facilement une négation du droit auquel on prétend qu'on semble moins fondé à réclamer ce droit. On risquerait dès lors de voir se produire des demandes en interprétation abusives, nées soit de l'esprit de chicane ou de la mauvaise foi des plaideurs, soit plutôt du désir de faire modifier l'acte à interpréter. Ce dernier procédé est surtout à craindre lorsqu'il s'agit de décisions des tribunaux passées en force de chose jugée et contre lesquelles aucun recours n'est plus possible. Sous prétexte d'interprétation, on tenterait d'en obtenir la réformation (35), on pourrait également

(35) *Ville de Saint-Etienne*, 25 février 1921, p. 237.

demander au juge d'appliquer le principe reconnu par sa décision à des questions qui ne lui avaient pas été soumises (36) et qui ne peuvent plus être examinées pour cause de forclusion (37), ou même de rectifier une erreur matérielle (38).

Pour couper court à toutes ces demandes, les tribunaux refusent d'examiner les demandes d'interprétation lorsqu'elles portent sur des actes clairs. La jurisprudence du Conseil d'Etat est très nette en ce sens (39). Le Conseil semble même admettre qu'une demande d'interprétation pourrait donner lieu à l'allocation de dommages-intérêts au profit de la partie adverse, lorsqu'elle présente un caractère abusif (40), qui serait, d'ailleurs assez malaisé à établir.

Il faut indiquer que la notion d'acte obscur, bien qu'elle soit, comme nous l'avons indiquée d'autre part, assez difficile à définir, soulève une question de droit et n'est pas laissée à l'appréciation souveraine du juge saisi du recours en interprétation.

(36) *Deloule*, 6 août 1913, p. 1009 ; *Département de l'Aude contre héritiers Jalabert*, 7 mai 1926, p. 473.

(37) *D^me Bourgeot*, 27 mars 1897, p. 265.

(38) *Girard contre Ville d'Oran*, 6 décembre 1907, p. 911.

(39) Fin de non-recevoir tirée de l'absence d'obscurité de l'acte et appliquée à un décret : *Touchois Belhoir*, 28 février 1913, p. 306 ; à des arrêts du Conseil d'Etat : *Berton*, 8 août 1895, p. 666 ; *D¹¹⁰ Rabusson*, 11 mai 1900, p. 332 ; *Joumard*, 5 août 1913, p. 1007 ; *Garric*, 13 juin 1923, p. 480 ; *D^me V^{re} Guillemain*, 9 juillet 1926, p. 730.

(40) *Ville de Saint-Etienne*, 25 février 1921, précité.

CHAPITRE II

PORTÉE DE L'INTERPRÉTATION DONNÉE PAR LE JUGE

L'interprétation donnée à la suite d'un recours direct présente, entre les parties, le caractère de la chose jugée : elle soit être tenue pour la vérité légale et il n'est plus permis de la remettre en question au cours d'un procès qui s'élèverait entre les mêmes parties et qui nécessiterait la fixation du sens de l'acte.

Cette solution aurait pu surprendre autrefois, mais elle doit être admise aujourd'hui. Il y a eu une époque où on ne pensait pas qu'une interprétation pût jamais avoir l'autorité de la chose jugée. On tenait le raisonnement suivant. Pour qu'il y ait chose jugée, il faut le concours de trois éléments qui doivent se retrouver identiques dans les deux litiges : les parties, l'objet et la cause. Le premier élément ne demande aucune explication. Mais la distinction entre l'objet et la cause est plus subtile. L'objet, c'est la décision que l'on demande au juge, la « chose demandée », ce que nous avons appelé les mesures destinées à faire respecter le droit. La cause, c'est le fondement juridique de la demande, la raison de fait ou de droit sur laquelle on s'appuie. Or, on n'admettait pas que l'interprétation constituât jamais l'objet d'une demande, la jurisprudence ne connaissait pas le recours direct en interprétation (1). « Le juge » disait le Commissaire du Gouver-

(1) Sauf pour l'interprétation des décisions de justice.

nement Marguerie, dans des conclusions exposant la théorie que nous rapportons (2), « n'a jamais qu'un pouvoir d'application, soit de la loi, soit du contrat ; ce pouvoir entraîne, il est vrai, un pouvoir d'interprétation, mais limité quant à ses effets, à la solution du procès porté devant le juge. D'où il suit que l'interprétation d'un contrat ne peut jamais constituer un objet de demande, et qu'une demande d'interprétation, quels que soient les termes employés pour la formuler, ne peut être retenue par le juge qu'à titre de moyen à l'appui d'une demande dont l'objet est toujours l'émolument d'un droit ».

Ainsi l'interprétation ne pouvait être qu'une cause, et l'identité de cause ne suffisait pas à entraîner l'autorité de la chose jugée. On pouvait, dès lors, remettre l'interprétation en question à l'occasion d'une nouvelle demande, basée sur le même texte, mais dont l'objet était différent. Voici l'exemple qu'on avait l'habitude de citer et qui avait donné lieu aux conclusions de M. Marguerie. La Compagnie du chemin de fer d'Orléans était en désaccord avec l'Etat au sujet du tarif à appliquer aux transports de chevaux effectués pour l'administration de la guerre ; le désaccord portait sur l'interprétation d'un article du cahier des charges. A la suite d'une première série de transports, une interprétation avait été adoptée par le Conseil de Préfecture et les comptes réglés en conséquence. Or, la même question s'étant posée à propos d'une seconde série de transports, le Conseil de Préfecture revint sur son interprétation primitive (qui avait, il faut le dire, été infirmée par le Conseil d'Etat sur des recours formés par d'autres

(2) *C^{ie} d'Orléans*, 7 décembre 1883, p. 904.

compagnies dont le cahier des charges contenait un article identique) et régla les comptes d'après les principes contraires à ceux qui avaient été appliqués dans la première espèce. L'arrêté du Conseil de Préfecture ayant été déféré au Conseil d'Etat pour atteinte à la chose jugée, le pourvoi fut rejeté parce que les éléments de la chose jugée n'étaient pas réunis : l'objet de la demande, c'est-à-dire le règlement du transport, n'était pas le même dans les deux cas, puisqu'il s'agissait de transports différents.

Ce système assez rigoureux a été abandonné et on admet aujourd'hui que la chose jugée existe dès que l'identité des parties et l'identité d'objet sont réunies. M. Riboulet, dans les conclusions que nous avons eu plusieurs fois l'occasion de citer (3), s'exprimait ainsi : « Pour que la chose jugée puisse être invoquée, il faut et il suffit que la seconde action soit exercée en vue de faire reconnaître le même droit (constituant le même objet) que celui sur lequel il a été prononcé en vertu de la première, dans des conditions telles que le juge, en statuant à nouveau, ne soit pas exposé à rendre un jugement qui serait contradictoire avec le précédent. Par suite l'interprétation, une fois donnée par le juge qualifié, devient chose jugée et lie à cet égard tout débat ultérieur entre les mêmes parties, alors même qu'elles viendraient à demander, par voie de conséquence, l'annulation de décisions administratives qui en feraient une application différente : agir autrement serait remettre en cause le même objet ».

(3) *Lebon*, 1912, p. 895.

La jurisprudence contient plusieurs exemples de ce système (4); dont l'adoption se rattache d'ailleurs à un courant d'idées qui s'est fait jour parmi les auteurs modernes. On pense que l'autorité absolue de la chose jugée est de principe car il y a un intérêt supérieur à ce que les procès aient une fin. Le principe comporte évidemment des exceptions, mais seulement lorsqu'un autre intérêt s'oppose à celui que nous venons d'indiquer (5).

Or, puisque l'autorité de la chose jugée s'attache à l'interprétation donnée au cours d'un litige dont elle ne constituait qu'un moyen, elle doit également être reconnue à l'interprétation obtenue par un recours direct. On le reconnaît aujourd'hui. Et il n'y a pas d'atteinte à l'article 5 du Code civil car « ce que cet article défend, c'est de faire un règlement, c'est-à-dire d'édicter, par la voie du jugement, une disposition d'ordre général s'appliquant à tous les citoyens (6) ». Tandis que l'autorité de la chose jugée ne s'applique qu'aux mêmes parties.

Bien entendu, ce qui constitue la chose jugée, c'est la déclaration faite par le juge que tel texte doit être interprété de telle manière. Ce ne peut être autre chose, puisque le juge s'est borné à cette déclaration. Quant à la façon dont le texte doit s'appliquer aux parties, et aux conséquences qu'entraîne cette application, l'interprétation donnée par le juge ne s'y rapporte aucunement.

(4) *Commune de Signy-l'Abbaye*, 18 novembre 1910, p. 801 ; *C^o des Chemins de Fer de l'Est*, 4 août 1911, p. 934.

(5) Jèze, *Principes généraux de Droit administratif* (2^e éd.), p. 148.

(6) Riboulet : *loc. cit.*, p. 896.

CHAPITRE III

RÉGIME DU RECOURS EN INTERPRÉTATION

Le régime du recours direct en interprétation nous retiendra beaucoup moins longtemps que celui du recours en interprétation sur renvoi. Ce dernier présente une physionomie particulière due à ce qu'il n'est qu'un élément d'une instance qui se déroule devant un autre tribunal. Le juge de l'interprétation voit son rôle limité uniquement à la solution de la question d'interprétation. Tout le reste de l'instance lui échappe : il ne peut examiner la recevabilité de celle-ci, apprécier l'opportunité du renvoi ou l'utilité de l'interprétation pour la solution du litige. Nous avons vu également qu'il ne devrait pas pouvoir liquider les dépens. Toutes questions qui se posent au cours de l'instance, mais dont la solution n'appartient pas au juge de l'interprétation.

Au contraire, dans le recours direct, ces questions sont examinées et résolues par le juge de l'interprétation. C'est ainsi que celui-ci doit rechercher s'il y a litige, si ce litige persiste bien que les circonstances de fait en soient modifiées (1) ou s'il n'a pas disparu parce que les parties se sont mises d'accord sur le sens de l'acte à interpréter (2) ou ont exécuté cet acte (3). Il refuse de statuer lorsque l'inter-

(1) *C^{ie} des Tramways de Roubaix-Tourcoing*, 12 janvier 1923, p. 43.

(2) *Lacore*, 7 décembre 1900, p. 743.

(3) *C^{ie} Parisienne de l'air comprimé*, 9 mai 1913, p. 545.

prétation n'est pas utile à la solution du litige (4). Il examine si l'acte est obscur. Il recherche si le requérant a qualité pour présenter la demande, c'est-à-dire s'il a un intérêt personnel à la solution de la question d'interprétation.

En somme, le recours présente l'aspect d'un recours ordinaire dont l'objet est de faire déclarer par le juge que tel acte a tel sens. Il y a deux parties en présence, chacune soutient une interprétation différente (5), les dépens sont mis à la charge de celle des deux dont l'interprétation est condamnée. La décision donnant l'interprétation est soumise aux recours ordinaires. Signalons que le recours en interprétation contre une décision du Conseil d'Etat est dispensé du ministère d'avocat lorsque la décision dont le sens est contesté bénéficiait elle-même de cette dispense (6).

(4) *Berton*, 8 août 1895, p. 666. Voir également un arrêt du Conseil d'Etat annulant un arrêté du Conseil de Préfecture de la Seine qui, saisi par une compagnie de chemin de fer d'une demande en paiement d'un ouvrage dépendant de la voie ferrée sur l'interprétation d'une convention intervenue entre la compagnie et l'Etat, s'était déclaré incompétent parce qu'il estimait que la demande ne pouvait être présentée qu'à titre de demande d'indemnité pour dommages de travaux publics et qu'elle était, par suite de la compétence du Conseil de Préfecture du lieu où s'étaient produits les dommages, mais avait néanmoins donné l'interprétation de la convention. Le Conseil de Préfecture avait, en effet, commis une erreur : si la demande était basée sur la convention, il fallait la rejeter comme mal fondée. Si elle constituait une demande d'indemnité pour dommages de travaux publics, il fallait se déclarer incompétent, mais sans donner l'interprétation *qui n'était pas utile à la solution du litige* ; *C¹⁰ P.L.M.*, 6 mai 1898, p. 367.

(5) Le recours doit indiquer les points sur lesquels l'interprétation est demandée : *Lorin*, 13 décembre 1911, p. 1180.

(6) *D^me Bourgeot*, 27 mars 1897, p. 267 ; *Commune de Ville-neuve-l'Archevêque*, 28 février 1902, p. 153.

CONCLUSION

Les recours en interprétation, disions-nous au début de cette étude, présentent un caractère exceptionnel parce qu'ils aboutissent à une simple déclaration. Le juge dit le droit sans l'appliquer à une espèce donnée : son acte est un acte de pure juridiction.

Or, nous avons vu que l'acte juridictionnel normal est plus complexe. Il comporte autre chose qu'une constatation : il contient l'application de la règle énoncée. Cela parce que les tribunaux ne peuvent, en général, faire usage de leur pouvoir de juridiction que pour trancher un débat contentieux. Ils doivent donc tirer de la constatation qu'ils ont faite les conséquences relatives au litige porté devant eux.

Mais la juridiction, c'est-à-dire le pouvoir de faire une constatation avec force de vérité légale, n'a pas toujours besoin, pour s'exercer, de l'existence d'un contentieux. Juridiction et contentieux sont deux notions distinctes. On a pu montrer que notre droit contient des exemples de juridiction non contentieuse (1).

On pourrait concevoir des recours en interprétation qui ne fussent pas contentieux : le juge serait appelé à fixer le sens d'un texte en dehors de tout débat mettant en opposition deux interprétations contradictoires de ce texte.

(1) Nous empruntons cette idée à un article de M. Waline : « *Éléments d'une théorie de la juridiction constitutionnelle en droit positif français* », *Revue du Droit public*, 1928, p. 441 et suiv.

Mais notre droit ne permet aux tribunaux de faire de la juridiction non contentieuse que tout à fait exceptionnellement. Les deux séries de recours que nous venons d'étudier sont, sauf un cas, des recours contentieux. L'élément essentiel du contentieux, c'est-à-dire l'opposition de deux prétentions, s'y rencontre toujours. Dans le recours sur renvoi l'opposition se produit devant le juge du fond (2) ; dans le recours direct elle constitue une condition de recevabilité et est dégagée par le juge de l'interprétation lui-même. Il n'y a qu'une hypothèse où le recours puisse être exercé en l'absence de tout débat contentieux, c'est lorsqu'il émane d'un ministre. Le juge fait alors de la juridiction non contentieuse (3).

Dans tous les autres cas il faut un contentieux pour que le juge exerce son pouvoir d'interprétation. Seulement, — et c'est là le trait caractéristique du recours en interprétation, — l'élément contentieux passe à l'arrière-plan une fois qu'il a rendu possible l'intervention du juge. Dans un recours ordinaire il y a, si nous pouvons nous exprimer ainsi, un circuit fermé. Le juge part de la contestation entre les parties pour remonter à la règle de droit et, s'il y a lieu, à l'interprétation. Puis il revient au litige pour y appliquer la règle de droit qu'il a énoncée. Même dans le contentieux de la légalité qui pourtant se rapproche

(2) L'opposition des prétentions ne se produit pas forcément au sujet du sens de l'acte à interpréter ; nous avons vu que le juge pouvait renvoyer pour interprétation, même si les parties n'élevaient aucun débat à ce sujet. Mais l'interprétation est rendue nécessaire pour donner une solution à la contestation qui est soumise au juge du fond : elle est donc faite pour trancher un litige.

(3) Waline, *loc. cit.*, p. 447.

beaucoup de celui de l'interprétation et où il y a litige non pas entre deux parties, mais entre une personne et un acte, on retrouve ce même chemin du juge, puisque la constatation de la règle de droit comporte comme conséquence l'annulation ou le maintien de l'acte attaqué. Le litige est le point de départ et le point d'arrivée.

Dans le recours en interprétation, au contraire, le litige est uniquement le point de départ. Le juge va du débat à la règle de droit, mais il s'arrête là. Il ne tranche pas le débat : cette opération est bien la conséquence de la constatation, mais elle est faite soit par un autre juge, soit par les parties elles-mêmes.

Vu :

Le Président de Thèse,

Achille MESTRE.

Vu :

Le Doyen de la Faculté de Droit,

H. BERTHELEMY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	4
§ 1. — Objet de la présente étude.....	5
§ 2. — Vue d'ensemble du contentieux de l'interprétation	10
PREMIÈRE PARTIE. — LE RECOURS EN INTERPRÉTATION SUR RENVOI.....	27
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les cas de renvoi pour interprétation</i>	27
<i>Section I.</i> — Caractère des règles qui entraînent le renvoi pour interprétation : ce sont des règles de compétence.....	27
<i>Section II.</i> — La règle <i>ejus est interpretari</i>	33
§ 1. — Sens de la règle.....	33
§ 2. — Valeur de la règle.....	34
§ 3. — Etude historique de l'application de la règle <i>ejus est</i>	36
I. — Actes auxquels la règle est susceptible de s'appliquer	36
II. — Application aux décisions de justice..	37
III. — Application aux lois.....	38
IV. — Application aux actes de l'administration	39
1. Confusion entre la règle <i>ejus est</i> et la séparation des contentieux administratif et judiciaire.....	39
2. Abandon de la règle <i>ejus est</i>	43

<i>Section III. — Le principe de la séparation des contentieux administratif et judiciaire.....</i>	47
§ 1. — Justification du principe.....	47
§ 2. — Conséquences du principe : actes dont l'interprétation doit être réservée à la juridiction administrative.....	49
1. Il faut que l'acte soit obscur.....	50
2. Il faut que l'interprétation soulève des questions de droit administratif....	51
<i>Section IV. — Le principe de la répartition des compétences à l'intérieur de la juridiction administrative</i>	61
§ 1. — Compétence des tribunaux administratifs pour interpréter sur renvoi.....	62
§ 2. — Compétence des tribunaux administratifs pour interpréter les actes administratifs produits au cours d'un litige.....	67
CHAPITRE II. — Régime du recours en interprétation sur renvoi	73
<i>Section I. — Conditions dans lesquelles le tribunal de renvoi peut être saisi.....</i>	74
§ 1. — Il faut un jugement de renvoi.....	74
§ 2. — Il faut une requête des parties.....	77
1. Raisons de cette exigence.....	77
2. Qui peut présenter la requête.....	78
3. Forme de la requête.....	79
4. Caractère de la requête. — Que peut-elle contenir ? — Doit-elle être motivée ?	80
5. Délai pour présenter la requête.....	83
<i>Section II. — Pouvoirs du tribunal de renvoi.....</i>	84
<i>Section III. — Dépens du recours en interprétation.</i>	88
<i>Section IV. — Recours contre la décision rendue sur renvoi</i>	91

DEUXIÈME PARTIE. — LE RECOURS DIRECT EN INTERPRÉTATION	93
INTRODUCTION	93
CHAPITRE I. — <i>Conditions de recevabilité du recours direct</i>	97
§ 1. — Il faut que le requérant présente un intérêt à obtenir l'interprétation. — Cas exceptionnel où cette condition suffit...	97
§ 2. — Il faut qu'il y ait un litige né et actuel au sujet de la question d'interprétation..	102
§ 3. — Il faut que le recours en interprétation ne trouble pas l'ordre des compétences..	110
§ 4. — Il faut que l'acte à interpréter soit obscur	117
CHAPITRE II. — <i>Portée de l'interprétation donnée par le juge</i>	120
CHAPITRE III. — <i>Régime du recours direct en interprétation</i>	124
CONCLUSION	127

IMPRIMERIE DES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
PARIS-AMIENS
